

**ALMA MATER STUDIORUM UNIVERSITÀ DI
BOLOGNA**

**DOTTORATO DI RICERCA IN
ECONOMIA E STATISTICA AGRO-ALIMENTARE**

Ciclo XXVI°

Settore concorsuale di afferenza: 13/A2 - Politica economica

Settore scientifico disciplinare: SECS-P/02 - Politica Economica

**I FONDI STRUTTURALI EUROPEI 2007-2013
IN ITALIA:
UN'ANALISI DELLE CRITICITA'**

Presentata da Diego Gandolfo

Coordinatore Dottorato
PROF. ROBERTO FANFANI

Relatore
PROF.SSA CRISTINA BRASILI

Esame finale 2014

INDICE

Abstract.....	4
Ringraziamenti.....	6
 Capitolo 1. Spendere i Fondi Strutturali: la questione dell'assorbimento	
1.1 Introduzione.....	8
1.2 Il “research puzzle”.....	14
1.3 Perché questa ricerca? Alcuni elementi.....	20
1.4 La capacità di assorbimento: un quadro teorico.....	31
1.5 Il ruolo del tempo nell'esecuzione finanziaria.....	42
1.5.1 La perdita di risorse: la corsa alla spesa nel biennio 2014-2015.....	43
1.5.2 Il ritardo strutturale e il falso mito dei Fondi “persi”.....	48
1.5.3 La qualità della spesa	54
1.5.4 L'abuso dei “progetti coerenti”.....	59
1.5.5 Assorbimento completo e impatto limitato: le ragioni del gap.....	71
1.5.6 Il Piano di Azione Coesione.....	76
 Capitolo 2. Il ritardo italiano nel contesto europeo	
2.1 Introduzione.....	83
2.2 Il quadro dell'assorbimento finanziario italiano nel contesto europeo.....	85
2.3 Un'analisi ragionata della performance italiana.....	95
2.3.1 La dimensione della dotazione finanziaria.....	96
2.3.2 Il tasso di cofinanziamento	102
2.3.3 Il profilo della spesa e il peso del ritardo precedente.....	105
2.4 Le determinanti dell'implementazione.....	113
2.4.1 Attori e struttura operativa.....	116
2.4.2 Il contesto: efficacia della governance e qualità istituzionale.....	122
2.4 Il ruolo della capacità amministrativa.....	136
2.5 La tipologia degli interventi: i Grandi Progetti.....	144
 Capitolo 3. Dentro il cuore del caso italiano: un'analisi delle criticità	
3.1 Introduzione.....	155
3.2 L'assorbimento finanziario nelle regioni italiane.....	157
3.3 Tre fattori del ritardo.....	168
3.3.1 Le cause di tipo “finanziario”.....	169
3.3.2 Presidio nazionale e interferenza locale: il ruolo della politica	176
3.4 La capacità amministrativa in Italia.....	188
3.4.1 La frammentazione dei progetti.....	195
3.4.2 La capacità amministrativa in tre mosse: selezione, impegno e pagamento.....	208
 Conclusioni.....	 215
Bibliografia.....	224

ABSTRACT

A 7 anni dall'avvio dell'attuazione della Politica di Coesione dell'Unione Europea 2007-2013, l'Italia ha il tasso di assorbimento dei Fondi Strutturali più basso d'Europa, insieme alla Romania, e rischia di subire un disimpegno delle risorse, che rappresenterebbe un gravissimo fallimento economico e politico. Il contributo di questo lavoro al dibattito sull'uso dei Fondi strutturali in Italia è duplice. Da una parte, per la prima volta, si propone uno studio sistematico delle criticità nella gestione del periodo 2007-2013, che hanno causato l'attuale ritardo nella spesa. Dall'altra, si affronta il problema italiano sia da una prospettiva europea sia nella sua dimensione nazionale, indagando le differenze regionali nella performance di spesa e proponendo un'analisi basata su tre dimensioni principali delle criticità: finanziaria, politica, amministrativa. L'approccio della ricerca consiste nella convergenza di dati quantitativi e qualitativi, raccolti durante un periodo di ricerca a Bruxelles e presso le Autorità di Gestione dei Programmi Operativi cofinanziati dal FESR. La questione dell'assorbimento finanziario e del ritardo nell'attuazione è stata indagata da tre punti di vista. Una prospettiva "storica", che ha raccontato il ritardo strutturale nell'utilizzo dei Fondi Strutturali in Italia e che ha chiarito come il problema italiano, prima dell'attuale ciclo 2007-2013, sia stato non di quantità, ma di qualità della spesa. La seconda prospettiva è stata di respiro europeo, ed è servita a indagare le cause del basso livello di assorbimento finanziario dell'Italia suggerendo alcuni elementi utili a comprendere le ragioni di un simile divario con gli altri Paesi. Infine, la prospettiva nazionale e regionale ha svelato l'esistenza di un mix complesso, e micidiale, che ha letteralmente paralizzato la spesa italiana dei Fondi. Un mix di fattori finanziari, politici e amministrativi che non ha avuto eguali negli altri Paesi, e che si è concentrato soprattutto, ma non esclusivamente, nelle regioni dell'Obiettivo Convergenza.

After 7 years of EU Cohesion Policy 2007-2013 implementation, Italy has the Europe's lowest financial absorption rate of Structural Funds, together with Romania, and risks losing part of its money because of the "decommitment" under the n+2 rule, that would represent a great economic and political failure. The contribution of this thesis to the debate on the use of Structural Funds in Italy is twofold. On the one hand, for the first time, it proposes a systematic study on the 2007-2013 management problems, that generated the current delay in expenditure. On the other hand, it faces the Italian problem

both from a European and national perspective, exploring the regional differences in the expenditure performance, and proposing an analysis based on three main dimensions: financial, political, administrative. The core of the methodology is the convergence between quantitative and qualitative data, gathered during a research period in Brussels (DG Regio) and in the Managing Authorities of the Italian Operational Programmes co-financed by ERDF. The issue of “financial absorption capacity” and the delay of the implementation are investigated from three complementary points of view. An “historical” perspective, that showed the structural delay of the Italian implementation and the qualitative, rather than quantitative, problem. The European perspective, that served to explore the causes of the Italian low absorption rate, suggesting some useful elements to understand the reasons of the wide gap between Italy and the other Member States. Finally, the national and regional perspective unveiled the existence of a complex, and deadly, mix of factors that paralysed the Italian expenditure of Structural Funds. A unique mix of financial, political and administrative factors, concentrated mainly, but not exclusively, in Convergence regions.

Capitolo 1.

Spendere i Fondi Strutturali: la questione dell'assorbimento

1.1 Introduzione

Questa tesi affronta uno dei più cruciali, e forse più trascurati, nodi per lo sviluppo economico italiano e per quella che avrebbe potuto rappresentare la cucitura definitiva tra il Mezzogiorno e il resto del Paese: l'uso dei Fondi Strutturali europei.

Il ciclo attuale di programmazione, iniziato nel 2007 e destinato a tramontare nel 2015, non può essere considerato positivo, almeno per ciò che concerne la gestione italiana. Lo dimostra inequivocabilmente il rischio di perdere alcuni miliardi di euro di risorse e una performance nella spesa che regala all'Italia una posizione nello scacchiere europeo che potrebbe appartenere ad un Paese appena entrato in Europa, con il suo bagaglio di inesperienza, incertezze, incapacità e difficoltà strutturali. Si tratta invece dell'Italia, destinataria dei Fondi Strutturali sin dal lontano 1989. Venticinque anni in cui, ad un primo sguardo sulla gestione 2007-2013, l'Italia non sembrerebbe aver acquisito e maturato la padronanza necessaria per utilizzare nel migliore dei modi uno strumento così strategico per lo sviluppo regionale e l'abbattimento dell'annoso divario tra Sud e Centro-Nord.

Il tema del mancato utilizzo dei Fondi Strutturali è stato di recente riproposto con una certa veemenza nei tavoli dell'agenda politica sia per la pressione dell'incombente termine ultimo di spesa al 31 dicembre 2015, che potrebbe decretare la perdita di una quota importante di risorse - anche alcuni miliardi di euro - sia per l'avvio contemporaneo delle trattative che daranno forma e sostanza al nuovo ciclo della politica di coesione 2014-2020. Di fronte alle enormi, e in parte inaspettate, criticità emerse nella gestione 2007-2013, negli ultimi tempi i Fondi Strutturali sono spesso stati tirati in ballo da più parti per rimetterne in gioco le regole, le funzioni, i meccanismi di funzionamento. E' in questo quadro, per esempio, che si colloca il dibattito sull'introduzione della golden rule, ossia la possibilità di non conteggiare nel famigerato rapporto deficit/PIL le spese per gli investimenti pubblici, compreso il cofinanziamento nazionale per i Fondi Strutturali, e così anche proposte più "creative" come l'impiego dei Fondi per ridurre il cuneo fiscale.

Questo lavoro vuole contribuire al dibattito sull'uso dei Fondi strutturali in Italia in modo duplice. Da una parte, per la prima volta, si propone uno studio sistematico delle criticità

nella gestione del periodo 2007-2013, che hanno causato l'attuale ritardo nella spesa. Dall'altra, si affronta il problema italiano sia da una prospettiva europea sia nella sua dimensione nazionale, indagando le differenze regionali nella performance di spesa e proponendo un'analisi basata su tre dimensioni principali delle criticità: finanziaria, politica, amministrativa.

La tesi si poggia su un impianto analitico maturato nel corso di un periodo di ricerca sui Fondi Strutturali in Italia che è stato segnato dalla presentazione di uno studio sul ruolo della qualità istituzionale nella politica di coesione (Brasili *et al.*, 2013) al workshop Unicredit-RegiosS e Banca d'Italia, è proseguito presso la Commissione Europea (DG Regio) e in seguito si è rivolto ad un'indagine che ha coinvolto i principali soggetti interessati nella gestione dei Fondi Strutturali delle regioni Convergenza, ossia le Autorità di Gestione dei Programmi Operativi cofinanziati dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale. In particolare, l'esperienza di studio a Bruxelles presso la DG Regio (in quanto vincitore di una borsa di studio Marco Polo per il perfezionamento della tesi di dottorato all'estero) è stata senza dubbio il valore aggiunto del presente lavoro, poiché ha consentito di penetrare nel cuore della questione dei Fondi Strutturali, di indagarla da un punto di osservazione privilegiato, di cogliere informazioni e spunti rilevanti e ottenere dati e documenti supplementari altrimenti difficili da reperire. L'approccio della ricerca può essere inserito nella tipologia definita da Creswell (2003) come *convergent parallel mixed design*, che consiste nella convergenza di dati sia quantitativi che qualitativi, al fine di fornire una complessiva analisi del problema di ricerca. Il lavoro è consistito infatti nella raccolta "parallela" di entrambi i tipi di dati e nell'integrazione delle informazioni per la costruzione di un'interpretazione finale sulla base dei risultati ottenuti. L'approccio, fortemente analitico, è stato supportato, per la raccolta dei dati qualitativi, da interviste vis-à-vis e questionari semi-strutturati sottoposti ai funzionari della DG Regio presso la Commissione Europea e alle Autorità di Gestione delle regioni italiane, mentre l'analisi quantitativa si è basata sull'analisi delle relazioni tra le variabili considerate e la loro tendenza a mutare l'una in funzione dell'altra.

La presente tesi si concentra sulla governance dei Fondi Strutturali. Il centro di gravità del lavoro è l'implementazione. Tale scelta prende le mosse non solo dall'esigua utilizzazione di risorse registrata ad oggi a valere sui Fondi 2007-2013, che renderebbe troppo prematuro qualsivoglia tentativo di valutare il merito e l'efficacia dei progetti finora finanziati, ma anche dalla consapevolezza che la qualità dei risultati e dell'intero processo

di governance dei Fondi dipende da alcuni passaggi fondamentali, capaci di dettarne i tempi e la corretta attuazione, che possono essere riuniti sotto la categoria di analisi dell'implementazione. Senza il regolare svolgimento dei vari pezzi del processo si danneggia l'intera filiera di gestione e non si ottengono risultati. E a farne le spese saranno le casse pubbliche e i cittadini. E' quindi necessario, sempre di più, spingere verso un'analisi della governance del processo, ossia la cosiddetta fase intermedia, spesso dimenticata (Radaelli 2009). Per questo motivo non ci occuperemo né della questione della qualità della spesa né dell'impatto dei Fondi Strutturali, ma faremo riferimento alla quantità della spesa, considerata – seppure con numerosissime riserve - un indicatore della performance nella gestione dei Fondi Strutturali. Il concetto di fondo è semplice: se una regione non riesce a spendere le risorse che ha a disposizione difficilmente potrà ottenere i risultati sperati e perciò essere considerata virtuosa e dotata di una governance dei Fondi “di qualità”.

Va inoltre puntualizzato che tale lavoro, nonostante una parte consistente della programmazione dei Fondi che insiste sull'Obiettivo Convergenza sia gestita direttamente da Amministrazioni di livello nazionale, propone un focus deciso sulla dimensione regionale. In Italia il processo di implementazione della politica strutturale è fortemente decentralizzato. In via di principio, una maggiore responsabilità attribuita alla dimensione regionale in termini di accountability condurrebbe ad una maggiore efficacia ed efficienza nella gestione delle risorse. Nella realtà però, come può essere facilmente riscontrato in Italia, questo passaggio non è assolutamente né scontato né immediato, ma dipende da una serie di elementi che gli studi accademici riconducono agli “assetti formali ed informali della governance e il modo in cui le relazioni tra gli attori e le istituzioni si sviluppano e producono decisioni” (Hughes 2010; Righettini 2012). In quest'ottica va interpretato il severo “suggerimento” della Commissione Europa, contenuto nel Position Paper per la preparazione del Partnership Agreement 2014-2020, il quale invoca “una quota crescente di aiuti comunitari destinati a programmi gestiti a livello centrale [...] dotati di adeguate risorse professionali” e una parallela “riduzione degli interventi gestiti da autorità regionali”. In questa direzione sembra andare l'istituzione dell'Agenzia Nazionale per la Coesione Territoriale, le cui effettive funzioni sono ancora tutte da definire, e la missione delle task force che a partire dal 2012 hanno supportato il lavoro delle Autorità di Gestione nelle regioni più indietro con l'assorbimento finanziario: Campania, Calabria e Sicilia. Molta attenzione, poi, sarà posta poi soprattutto sul Fondo

Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) che, rappresentando il 75% della dotazione italiana e presentando le più gravi criticità di impiego, assumerà un'ovvia preminenza nella nostra analisi del ritardo italiano.

L'obiettivo della nostra indagine è stabilire quali elementi critici abbiano ostacolato in modo tanto vistoso la capacità di spendere le risorse disponibili in Italia. In particolare andremo alla ricerca di tutti quei fattori che hanno inciso negativamente sia da un punto di vista politico-istituzionale che da un punto di vista amministrativo e finanziario. Com'è possibile che, ancora oggi, nonostante il sostanziale consolidamento del complesso quadro di governance dei Fondi, si continui a discutere di incapacità di spesa in Italia? Per comprendere le criticità della gestione italiana, evidentemente mai affrontate con successo, svolgeremo un'analisi articolata in tre capitoli.

Il primo capitolo fornirà una vasta panoramica del concetto di assorbimento finanziario dei Fondi Strutturali in Italia. Dalla rassegna della storia di utilizzo dei Fondi emergerà un primo importantissimo punto: quella italiana è sempre stata una questione non di quantità, ma di qualità delle risorse spese. Le risorse perse per via del cosiddetto disimpegno automatico, vera e propria incombenza totalizzante per le Amministrazioni responsabili di Programmi Operativi, sono tra le più basse d'Europa (DG Regio, 2010). Nel ciclo 2007-2013, invece, il tema della quantità appare cruciale. Della capacità di assorbimento, intesa come misura dell'implementazione quantitativa di un Programma Operativo, e del suo ruolo come indicatore di performance istituzionale ci occuperemo in questo capitolo, in cui troverà ampio spazio, inoltre, un fattore spesso ignorato ma assolutamente determinante nella grande questione dei Fondi Strutturali: il tempo. E' da questo speciale punto di vista che osserveremo le conseguenze negative della tipica lentezza dell'attuazione italiana: il rischio di perdere le risorse allo scoccare del 31 dicembre 2015, il ritardo strutturale che ha caratterizzato i periodi precedenti, il trade off tra premura di spendere e qualità degli investimenti, l'abuso dei "progetti coerenti", il Piano di Azione e Coesione, il mancato utilizzo dei Fondi durante il periodo di crisi.

Se il primo capitolo sarà dedicato all'assorbimento finanziario e alle conseguenze del ritardo italiano, nel secondo ci occuperemo di comprenderne le cause. Perché la posizione italiana è così distante rispetto agli altri paesi in termini di spesa? Il quesito, che guiderà il secondo capitolo, verrà affrontato individuando i punti nevralgici in cui si riscontrano le debolezze che hanno ostacolato la spesa italiana. La mappa europea della capacità di spesa

porge alcuni spunti molto preziosi perché offre un termine di paragone sia con Paesi che hanno lo stesso livello di performance, come Romania e Bulgaria, sia con Paesi che invece hanno manifestato grande capacità di spendere. In particolare indagheremo sul peso della dotazione finanziaria, del tasso cofinanziamento nazionale negoziato con Bruxelles, del ritardo accumulato nel periodo di programmazione precedente, che ha costituito una zavorra i primi anni del ciclo 2007-2013, dominati dall'urgenza delle Amministrazioni di chiudere la fase precedente per non incorrere nella "tagliola del disimpegno": tre variabili interessanti che, insieme all'analisi dell'andamento della spesa dei primi Paesi beneficiari dei Fondi, forniranno alcune importanti coordinate per comprendere il ritardo italiano. L'esame della performance dell'Italia nello scacchiere europeo proseguirà tenendo conto di alcuni fattori che la letteratura (OIR, 2003) ha considerato cruciali: attori coinvolti, struttura operativa, amministrativa e istituzionale determinano il funzionamento, quindi il successo o il fallimento, di un sistema di gestione dei Fondi Strutturali all'interno di ciascun Paese. Che ci sia un modello ideale verso il quale tendere, però, verrà smentito da un quadro estremamente eterogeneo di soluzioni adottate per la gestione dei Fondi e risultati ottenuti in termini di assorbimento: il "contesto" è fondamentale ma lo sono altrettanto la qualità istituzionale e la capacità amministrativa. Di queste due dimensioni e dell'influenza sull'implementazione della politica di coesione tratteremo ampiamente. Nella sezione finale del capitolo, dedicata alla tipologia degli interventi come fattori in grado di condizionare l'implementazione, si esamineranno i dati raccolti presso la Commissione in merito alla gestione Grandi Progetti, tema di fondamentale interesse poiché fornirà un'altra chiave di lettura nel confronto tra l'Italia e gli altri Paesi.

Nel terzo capitolo, il nostro volo sulla mappa europea della performance di spesa terminerà finalmente nel cuore della gestione italiana e delle sue criticità. Ci sono infatti alcune cause del ritardo italiano che non possono essere individuate se non penetrando all'interno della dimensione nazionale, e interpretando il profondo divario tra le regioni dell'Obiettivo Convergenza (meno sviluppate) e le regioni dell'Obiettivo Competitività Regionale e Occupazione (più sviluppate) nell'assorbimento dei Fondi Strutturali. Non solo, anche tra le regioni della zona Convergenza è possibile riscontrare forti differenze nella capacità di implementazione. Nonostante ciascuna regione abbia la propria "storia" nella gestione dei Fondi Strutturali 2007-2013, perché ha avuto ampia autonomia nella scelta dei propri obiettivi, a fronte di particolari esigenze territoriali di sviluppo, e della propria architettura organizzativa necessaria per raggiungerli, in questo ultimo capitolo si proporrà uno schema di ragionamento, una chiave di lettura delle cause del ritardo

italiano, che poggerà su tre dimensioni strettamente e reciprocamente correlate: finanziaria, politica, amministrativa. All'interno della prima faremo ricadere i fattori legati alle questioni di tipo finanziario e di "cassa", come il patto di stabilità e la difficoltà di reperire risorse per cofinanziare gli interventi; nella seconda individueremo le responsabilità della politica, manifestatesi attraverso la "fuga del centro" - ossia la totale assenza del presidio politico nazionale nel delicato ruolo di guida nell'utilizzo dei Fondi Strutturali – e con l'interferenza della politica locale di alcune regioni nel turnover delle Autorità di Gestione (AdG) dei Programmi Operativi FESR, misurata attraverso un'indagine effettuata presso tutte le Autorità di Gestione delle regioni italiane tesa alla misura della stabilità nella gestione; tra i fattori afferenti alla capacità amministrativa, invece, ci concentreremo sulla frammentazione dei progetti, misurata sulla base dei dati forniti dal DPS tramite OpenCoesione (strumento di monitoraggio e trasparenza degli interventi finanziati dai Fondi Strutturali e dal Fondo di Sviluppo e Coesione) e sull'analisi dei passaggi che caratterizzano l'avanzamento dei Programmi Operativi delle regioni Convergenza, che vanno dalla selezione dei progetti, all'impegno delle risorse fino ai pagamenti. Sezionare i Programmi Operativi in queste tre fasi ci permetterà di risalire ad una misura ed una migliore individuazione dell'incapacità amministrativa che ha rappresentato una delle principali cause della disastrosa performance italiana.

Così facendo, il presente studio, basato su un meticoloso lavoro di raccolta e selezione degli spunti della più aggiornata letteratura e di un prezioso lavoro sul campo, sia in terreno europeo che tra i responsabili del livello nazionale e regionale, prova a fornire un quadro di analisi quanto più organico possibile delle criticità riscontrate in Italia nella spesa dei Fondi Strutturali 2007-2013. Tutto ciò alla vigilia della "resa dei conti", rappresentata da quel termine ultimo di spesa del dicembre 2015 che decreterà il pieno utilizzo o la perdita delle risorse, e dell'avvio della nuova programmazione 2014-2020, la cui direzione deciderà le sorti dello sviluppo regionale dei prossimi 10 anni.

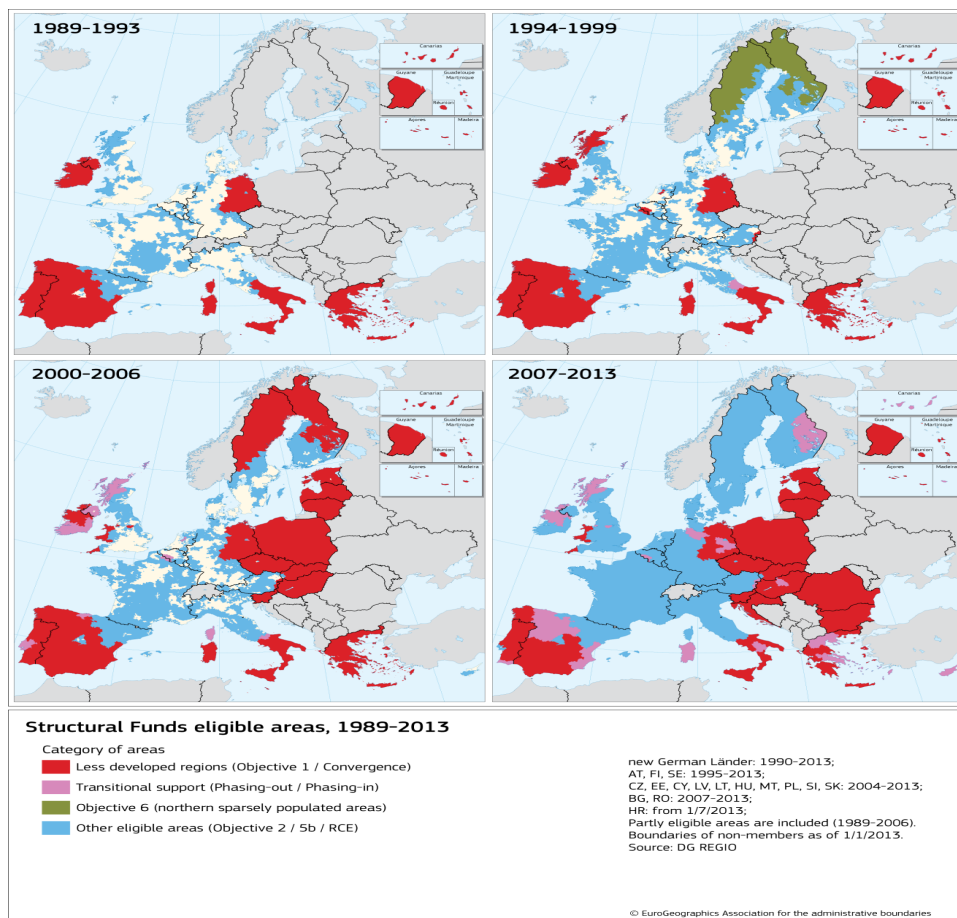
1.2 Il “research puzzle”

C'è una duplice osservazione che guida il percorso di questa tesi. L'Italia si appresta a dare avvio al nuovo ciclo di Politica di Coesione 2014-2020 con una composizione della zona Convergenza, cioè a dire la zona relativa alle regioni in ritardo di sviluppo che presentano in PIL pro capite inferiore al 75% della media comunitaria, che è sostanzialmente analoga a quella di 20 anni prima, quando nell'allora Obiettivo 1 per il periodo 1994-1999 rientravano Sicilia, Calabria, Campania, Puglia, Basilicata. La sola eccezione è rappresentata da Sardegna e Molise, che si sono “sganciate” dalla zona Convergenza rispettivamente nel 2007 e nel 2000. Ciò è evidentemente un segno che, nonostante un ventennio di politiche strutturali destinate alla riduzione del divario tra le regioni, al di là del merito delle valutazioni dell'impatto realizzate nel corso degli anni e dell'influenza di una vasta gamma di accadimenti economici e intrecci fra politiche differenti, poco è cambiato, soprattutto alla luce dell'evoluzione delle regioni degli altri Paesi Membri, che hanno saputo meglio sfruttare gli investimenti comunitari.

L'altro dato che fa da motore all'analisi di questo lavoro è relativo al più recente periodo di programmazione 2007-2013, che sta per chiudersi dopo sette anni di attività. Nella classifica della capacità di assorbimento dei Fondi Strutturali, ossia il rapporto tra la spesa effettuata e la dotazione iniziale, l'Italia si colloca al penultimo posto tra gli Stati Membri, in una posizione compresa tra due Paesi di recente ingresso nell'Unione Europea: la Romania e la Bulgaria¹. Dall'inizio del ciclo avviato nel 2007, l'Italia ha speso circa il 50% dei fondi disponibili e godrà di soli altri due anni per utilizzare la restante metà delle risorse.

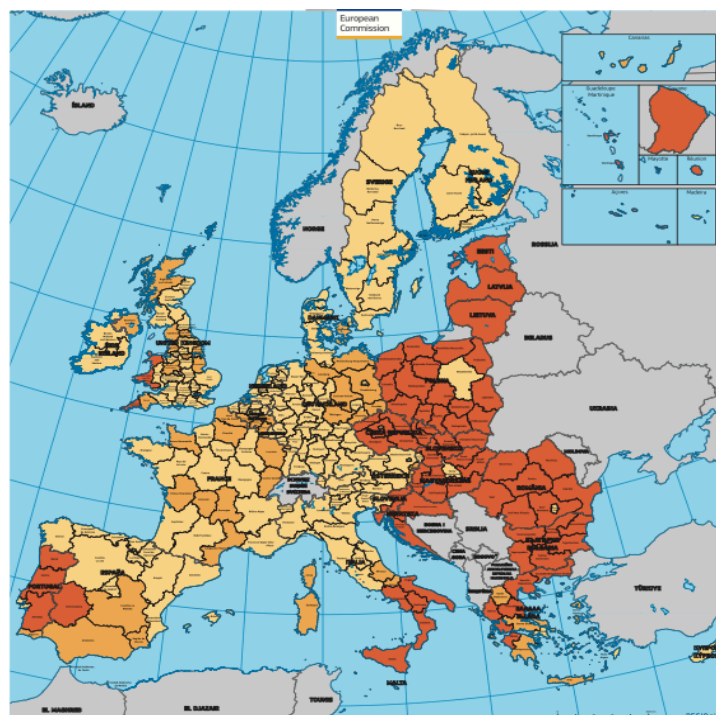
¹ La Croazia ha beneficiato dei *Pre-accession Programmes* (Phare, ISPA, SAPARD and IPA) poi convertiti in Structural Funds dal 2011 ed è entrata a far parte della Comunità Europa soltanto a partire dal 1 Luglio 2013. Il totale della spesa al gennaio 2014 è di 150 milioni di euro a fronte di una dotazione di 860 milioni di euro.

Fig. 1.1 – Zone eleggibili per i Fondi Strutturali dal 1989 al 2007



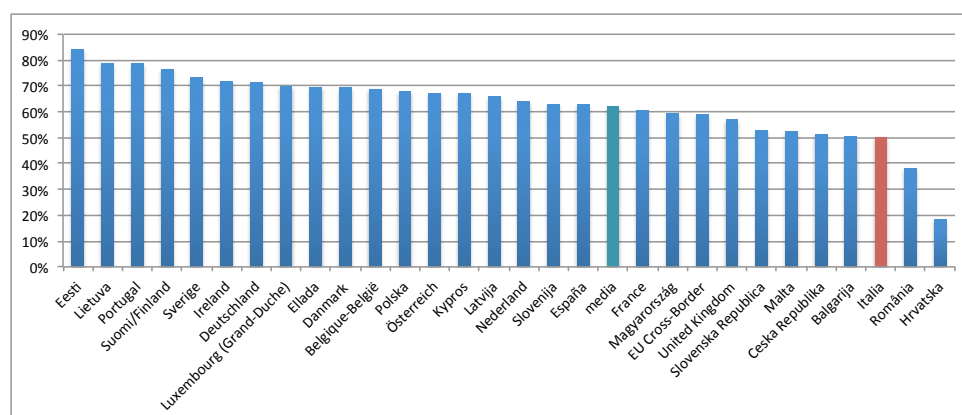
Fonte: Dg Regio 2014

Fig. 1.2 - Zone eleggibili per i Fondi Strutturali 2014-2020



Fonte: DG Regio 2013

Fig. 1.3 Capacità di spesa negli Stati Membri (Fondi spesi/fondi allocati) al 31 gennaio 2014



Fonte: Elaborazione su dati DG Regio 2014

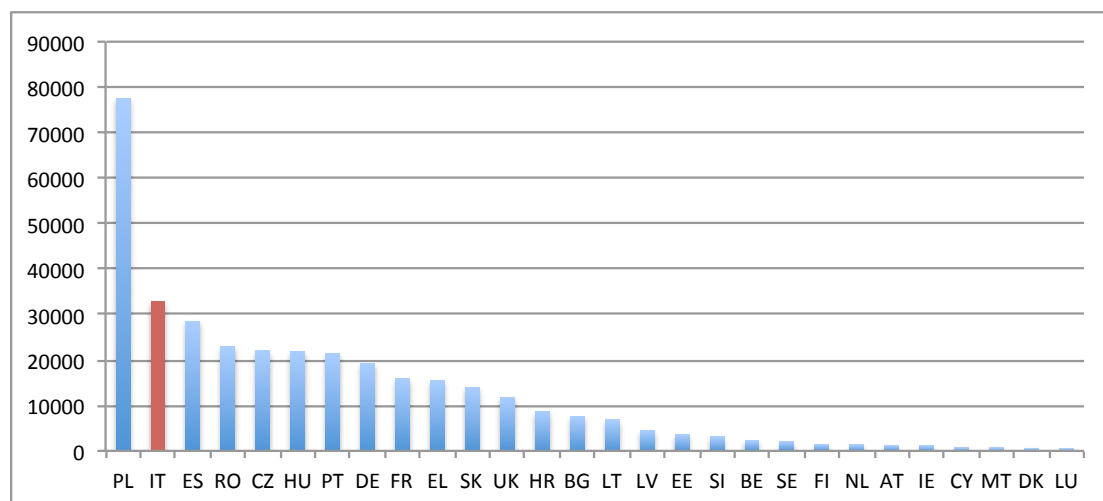
Questi due aspetti della delicata posizione italiana pongono le basi per il quesito centrale che regge l'impianto della tesi e che sarà oggetto di studio: quali sono le cause di questa manifesta difficoltà nella spesa dei Fondi Strutturali?

A questa domanda principale sono legati ulteriori due passi: perché l'Italia, nonostante l'esperienza maturata, ha maggiori difficoltà rispetto agli Paesi nel grado di implementazione finanziaria? Possiamo individuare ulteriori indicatori, oltre alla classica capacità di assorbimento, per valutare il rendimento delle regioni italiane nella gestione dei Fondi comunitari per il periodo 2007-2013?

La questione centrale è importante per almeno due ordini di motivi. Innanzitutto, nei prossimi due anni l'Italia rischia di perdere una parte consistente delle risorse stanziata dall'UE che dovrebbero ragionevolmente essere utilizzate come strumento prioritario di politica di sviluppo regionale in un contesto economico-finanziario dominato da una grave crisi che ha messo in ginocchio la struttura socio-economica nazionale. E' necessario, dunque, penetrare il processo di gestione dei Fondi comunitari, indagarlo e individuare le cause di quello che potrebbe essere un vero e proprio fallimento: l'inutilizzo di alcuni miliardi di euro è un lusso che l'Italia non può permettersi. In secondo luogo, in vista della nuova programmazione 2014-2020 è sempre più decisivo comprendere a fondo le criticità emerse nel recente passato e proporre gli strumenti in grado di superarle. Un tentativo che in parte sta avvenendo nell'ambito della contrattazione del nuovo *Partnership Agreement*, il documento di riferimento nazionale che la Commissione dovrà approvare per il periodo 2014-2020 e da cui discenderanno i Programmi Operativi. Se nei cicli di programmazione

precedenti l'Italia era riuscita ad utilizzare quasi tutte le risorse disponibili, come vedremo in seguito, questo potrebbe non avvenire alla fine dell'attuale periodo 2007-2013. Ed è evidente che uno Stato incapace di assicurare il pieno utilizzo delle risorse a propria disposizione non sarà neanche in grado di realizzare un impatto positivo sullo sviluppo della sua economia e sul benessere dei suoi cittadini. Ciò risulta particolarmente critico se si considera che nel prossimo ciclo 2014-2020 l'Italia sarà la seconda beneficiaria dopo la Polonia, con un totale di quasi 33 miliardi di euro.

Fig. 1.4 - Allocazione dei Fondi Strutturali per il periodo 2014-2020 (Milioni di euro; prezzi correnti)



Fonte: Elaborazione su dati DG Regio 2013

L'investigazione delle criticità rilevate nel periodo 2007/2013 in Italia è il cuore di questo lavoro. Esso vuole essere un tentativo, finora mai avanzato in modo sistematico, di analisi organica di tali disfunzioni allo scopo di fornire indicazioni circa le strategie e le azioni più opportune da intraprendere per migliorare la performance gestionale nel settore dei Fondi strutturali.

Perché l'Italia ha speso e continua a spendere più lentamente degli altri Paesi? L'obiettivo è individuare i fattori che hanno determinato il forte ritardo nel processo di implementazione della Politica di Coesione, che potrebbe trasformarsi in una definitiva perdita di fondi.

Sarà necessario sottolineare come all'interno dell'Italia non si possa fare a meno di inquadrare la questione delle differenze regionali. Riferirsi all'Italia nel suo complesso, se

ad un primo livello di analisi è utile ai fini di una comparazione tra Stati Membri a livello europeo, si rivela però fuorviante se non si pone l'attenzione sul divario strutturale tra le regioni. Per questo motivo ad un'analisi delle differenze del livello di implementazione finanziaria tra gli Stati Membri, dunque da un punto di vista prettamente europeo, si affiancherà un profondo focus sulla situazione italiana e in particolare sulle regioni del Mezzogiorno.

Al centro del nostro discorso risiede il problema della capacità di assorbimento, un concetto che solo negli anni recenti ha conquistato l'attenzione della Commissione Europea e della letteratura economica, soprattutto quella dedicata alle performance dei nuovi Paesi Membri nel filone della cosiddetta *Europeanization*, mentre è stata scarsamente applicata ai vecchi Paesi Membri. L'Italia appartiene a questo secondo gruppo e si presenta all'inizio del 2014, penultimo anno utile per spendere le risorse del FESR e del FSE, all'ultimo posto dell'UE a 15 e al penultimo dell'UE a 28. Un ritardo dalle radici "storiche" che, tuttavia, nei cicli precedenti al 2007 non si è tradotto nella perdita dei Fondi disponibili, bensì in una discutibile qualità della spesa effettuata, per via del ricorso massiccio ai cosiddetti "progetti coerenti" e all'utilizzo diluito nel tempo delle "risorse liberate".

Per il periodo 2007-2013 la questione del *ritardo* si ripropone come dominante, perché se la rincorsa alla spesa "a tutti i costi" servirà ad evitare la sottrazione di risorse da parte della Commissione e l'Italia riuscirà a spendere tutto l'ammontare previsto prima della scadenza, tuttavia ne uscirà compromessa la qualità stessa della spesa, così come si è verificato in passato. In breve, la difficoltà di assorbimento nei tempi previsti dai Regolamenti, accentuata dall'effetto della regola del "disimpegno automatico", comporta due principali conseguenze: da una parte la perdita di risorse, dall'altra, nel caso in cui le risorse siano completamente utilizzate, il rischio di finanziare progetti dalla bassa qualità e posticipare "ad libitum" l'impatto, compromettendo lo sviluppo armonico delle regioni a livello europeo.

Nel primo caso, molto concreto, siamo di fronte a un problema non solo economico di mancata opportunità di sviluppo, ma anche di una grave questione politica, sia a livello europeo che a livello nazionale. Una questione capace persino di mettere in discussione le regole della politica di coesione, oltre che il potere contrattuale italiano nell'allocazione dei Fondi per i successivi periodi di programmazione. Nel secondo caso, la mancanza di qualità e di efficacia dei progetti finanziati può essere considerata più che un semplice ed

ipotetico “pericolo”. Infatti, già la riduzione del cofinanziamento nazionale per alcuni Programmi Operativi prevista nel Piano di Azione Coesione (cfr. *infra*), e insieme ad essa l'estrema frammentazione dei progetti finanziati con molta probabilità di tradurranno in un impatto socioeconomico debole, rallentato, differito e soprattutto non armonico rispetto allo sviluppo delle altre regioni europee, che nel frattempo hanno registrato performance di attuazione ben superiori alle regioni del Mezzogiorno italiano. Ad oggi, non è dato sapere quale sarà l'esito del forte ritardo maturato. Non sappiamo se il 45,6% di spesa certificata dei Fondi Strutturali al 31 gennaio 2014 condurrà ad una perdita di risorse, oppure il gap verrà interamente recuperato negli ultimi due anni.

In questo lavoro ci occuperemo di individuare le cause del ritardo, poiché dietro il sipario del penultimo posto italiano in Europa si accalcano enormi problemi strutturali di varia natura, ancora non del tutto afferrati dalla letteratura. E' chiaro, come avremo modo di vedere nel primo capitolo, che quello dell'esecuzione finanziaria non sia un indicatore completo, di per sé sufficiente a spiegare la qualità della *governance*, dell'attuazione dei progetti e dell'impatto prodotto: spendere tutto non significa spendere bene (Viesti, 2014). Tuttavia, nel caso italiano possiamo ben affermare che la scarsa quantità di spesa, dopo 7 anni di attuazione, sia già un sintomo piuttosto lampante che testimonia la presenza di straordinarie disfunzioni e carenze.

Le cause del ritardo italiano possono essere ricercate sia con uno sguardo teso al quadro europeo, sia con una “discesa” nel dettaglio della dimensione nazionale e, ancor meglio, regionale. A livello europeo, è interessante constatare come anche altri paesi oltre all'Italia abbiano esperito difficoltà di assorbimento. Ogni Paese, però, ha la propria storia, con le sue peculiarità politiche, finanziarie ed amministrative, il suo modo di intendere la politica di coesione, i suoi strumenti per attuarla. E' per questo motivo che uno sguardo orientato al confronto europeo, che caratterizzerà il secondo capitolo, darà l'opportunità di inquadrare le specifiche criticità italiane rispetto a quelle presenti anche negli altri paesi. Partendo dal dato, per la verità grossolano e incompleto, della “capacità di spesa”, cercheremo di individuare alcuni dei fattori che spiegano il divario di implementazione finanziaria tra l'Italia e il resto d'Europa. Ciò, non solo riportando le principali esplorazioni dei più recenti studi empirici sull'implementazione e sull'assorbimento, ma anche fornendo un'analisi accurata di alcune variabili che hanno senz'altro giocato un ruolo nel periodo 2007-2013. In particolare, si porterà sotto i riflettori la questione della

capacità amministrativa, che ha conquistato gli “onori” della Commissione e del mondo accademico solo negli ultimi 10 anni.

A livello italiano, che sarà oggetto di analisi nel terzo capitolo, in virtù della forte differenziazione interna, sarà necessario calarsi nella dimensione regionale, per giungere fino al cuore di ciascun Programma Operativo. Qui si spiegherà il divario di performance tra Mezzogiorno e Centro-Nord e si evidenzieranno tre grandi “famiglie” di cause del ritardo italiano: i fattori finanziari, politici e amministrativi. In particolare, sotto il profilo della capacità amministrativa, in quanto elemento decisivo del ritardo italiano (Commissione, 2012) nelle regioni del Mezzogiorno, ci concentreremo sul tema della frammentazione dei progetti, attraverso il duplice indicatore della tempistica di realizzazione e del *gap* finanziario tra selezione e impegni, la *l'operazionalizzazione* del concetto di capacità amministrativa (NEI, 2002; Milio 2007; Boijmans 2013) nel caso studio della regione Sicilia.

In sostanza, il lavoro di questa tesi consisterà nell'aggiornare in chiave 2007-2013 il set di determinanti delle criticità implementative emerso negli studi che si sono occupati dei cicli precedenti, che avevano individuato il cuore del problema nella mancanza di capacità amministrativa e nelle dinamiche di tipo politico, come *l'accountability*, la stabilità e l'interferenza (Boijmans 2003; Milio 2007, 2010). Quello che avverrà nel presente studio sarà verificare la consistenza di tali determinanti per lo specifico periodo 2007-2013 e di considerare un'ulteriore dimensione di tipo finanziario legata alla peculiarità tutta italiana dei vincoli del Patto di Stabilità.

1.3 Perché questa ricerca? Alcuni elementi

La Politica di Coesione nel periodo 2007-2013

Da circa 25 anni ormai l'Europa, attraverso lo strumento della politica di Coesione, è impegnata nella riduzione delle disparità strutturali e socio-economiche tra le regioni europee, considerate un temibile ostacolo alla piena realizzazione di una più stretta integrazione economica e monetaria. Nonostante un'esperienza più che ventennale, tra gli Stati Membri è stato sperimentato un fortissimo divario non solo nei risultati ma anche nell'implementazione.

Nell'arco degli anni la politica di Coesione regionale ha subito grossi cambiamenti, fino a configurarsi nel complesso sistema attuale, quello del quarto ciclo di programmazione 2007-2013, che sta per consegnare il testimone al nuovo periodo 2014-2020.

Il concetto di *Coesione economica e sociale* viene solennemente introdotto nel Trattato di Roma, sotto forma di titolo V, nel 1987 con l'entrata in vigore dell'Atto Unico Europeo, in seguito all'entrata nella CEE di Grecia, Spagna e Portogallo. E' soltanto a partire da tale svolta politica che il percorso d'integrazione regionale abbandonerà definitivamente le vesti di un mero meccanismo di compensazione a favore degli Stati membri creditor netti, per assumere invece le sembianze di una vera e propria politica regionale di coesione comunitaria autonoma, così come oggi si presenta.

Con il primo "pacchetto Delors" e la riforma dei Fondi strutturali del 1988, infatti, verrà potenziata la dotazione economica dei Fondi strutturali, ossia gli strumenti finanziari attraverso i quali la Comunità mette in atto la politica di Coesione, e fissati 4 principi-guida fondamentali: la concentrazione degli interventi in specifici obiettivi, la programmazione pluriennale, la concertazione permanente tra Commissione Europea e Stati Membri, il meccanismo dell'addizionalità che garantisce l'efficacia degli interventi attraverso il cofinanziamento con risorse nazionali.

Grazie anche all'avanzata del processo di allargamento della Comunità e all'adozione della moneta unica, la politica di coesione, con i trattati di Maastricht (1991)² e di Amsterdam (1997), guadagnerà sempre più importanza, sia dal punto di vista strategico, con l'introduzione di nuovi ambiti d'intervento, che geografico ed economico-finanziario, con l'incremento e la razionalizzazione delle risorse destinate alla politica strutturale³. La spesa per la politica di coesione passerà dai 63 miliardi di euro del primo periodo di programmazione (1989-1993)⁴ ai 167 miliardi di euro per il periodo 1994-1999 (a prezzi 1994)⁵. La propensione all'aumento in termini finanziari della politica di coesione si interrompe, tuttavia, con la decisione del vertice di Berlino del 1999, che impone per la prima volta una riduzione delle risorse previste per il settennato 2000-2006, prevedendo una dotazione complessiva di 213 miliardi (a prezzi 1999)⁶.

² Nel Trattato di Maastricht la "coesione economica e sociale" diventa uno dei pilastri della struttura comunitaria (Viesti, Prota, Le nuove politiche regionali dell'Unione Europea, 2007)

³ L'ammontare delle risorse aumenta dallo 0,27% del Pil comunitario del 1989 allo 0,46% del Pil nel 1999.

⁴ Il peso dei Fondi strutturali rispetto al bilancio comunitario raggiunge il 29% nel 1993.

⁵ La quota di bilancio comunitario impiegata per le politiche di coesione è del 36% nel 1999.

⁶ La dotazione media annua (28 miliardi) dei Fondi strutturali si riduce del 2,5% rispetto al periodo 1994-1999.

Agenda 2000, il documento programmatico per il periodo 2000-2006 presentato dalla Commissione al Parlamento nel 1997, rappresenta una svolta storica nell'applicazione della politica di Coesione.

In vista di una massiccia adesione dei Paesi dell'Europa orientale, innanzitutto viene stabilito un tetto massimo di trasferimenti del 4% del Pil dei Paesi membri. Inoltre, si opera una concentrazione degli obiettivi strategici a cui destinare le risorse previste per i quattro Fondi strutturali⁷ e il Fondo di Coesione⁸, che si riducono da 7 a 3.⁹ Si predispone, poi, un restringimento della popolazione beneficiaria¹⁰, attenuato dallo strumento del *phasing-out*¹¹, e la contemporanea concentrazione delle risorse finanziarie nelle regioni Obiettivo 1, alle quali viene destinato circa il 70% degli stanziamenti totali.

In questa fase della politica di coesione, la ripartizione dei Fondi strutturali premia in modo particolare la Spagna, soprattutto per le regioni dell'Obiettivo 1, l'Italia e la Germania, che assorbe la quota più elevata di risorse previste per l'Obiettivo 3 (grafico 2.1). In particolare l'Italia beneficia di più di 22 miliardi di euro per le regioni Obiettivo 1, 2,5 miliardi per le regioni Obiettivo 2 e 4 miliardi per l'Obiettivo 3.

Il Portogallo, invece, è lo Stato membro con il più alto finanziamento *procapite*, con 348 euro per abitante (grafico 2.2).

Per il periodo di programmazione 2007-2013, la politica di coesione ottiene un incremento in valore assoluto delle risorse finanziarie, dovuto all'ingresso di 12 nuovi Paesi¹², e contemporaneamente registra una forte semplificazione del funzionamento complessivo

⁷ Il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), nato nel 1975, finanzia le infrastrutture, gli investimenti produttivi intesi a creare posti lavoro, i progetti di sviluppo locale e gli aiuti alle PMI; il Fondo sociale europeo (FSE), prevista già dal Trattato di Roma, favorisce l'adeguamento della popolazione attiva ai mutamenti del mercato dell'occupazione nonché l'inserimento professionale dei disoccupati e delle categorie sfavorite, soprattutto finanziando le azioni di formazione ed i sistemi di incentivi all'assunzione; il Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG - sezione "orientamento"), finanzia le azioni di sviluppo rurale e di aiuto agli agricoltori, principalmente nelle regioni che presentano un ritardo nello sviluppo ma anche nel quadro della Politica agricola comune (PAC) nel resto dell'Unione; lo Strumento finanziario di orientamento della pesca (SFOP), finanzia la riforma strutturale del settore della pesca.

⁸ Il Fondo di Coesione, un fondo speciale di solidarietà, è stato introdotto nel 1994 con lo scopo di finanziare progetti ambientali e di miglioramento delle reti di trasporto negli Stati membri dell'Unione il cui PIL è inferiore al 90% della media europea, ovvero Spagna, Grecia, Irlanda e Portogallo.

⁹ L'obiettivo 1 promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni che presentano ritardi nello sviluppo, con un Pil procapite, misurato in parità di potere d'acquisto a livello territoriale NUTS II, inferiore al 75% della media comunitaria. L'obiettivo 2 intende favorire la riconversione economica e sociale delle zone con difficoltà strutturali, mentre l'Obiettivo 3, di natura non territoriale bensì settoriale, mira a favorire l'adeguamento e l'ammodernamento delle politiche e dei sistemi di istruzione, formazione e occupazione.

¹⁰ La concentrazione degli interventi comporta una riduzione della popolazione ammissibile, dal 49,8% del 1999 al 41% del 2006 per gli Obiettivi 1 e 2.

¹¹ Per *phasing-out* si intende un "periodo transitorio" che consiste nell'erogazione di un sostegno e decrescente per le regioni escluse dalla spartizione dei Fondi nel nuovo periodo di programmazione.

¹² Si noti, tuttavia, che complessivamente si riduce il pacchetto finanziario destinato alla politica di Coesione.

dei Fondi strutturali. Per la nuova Europa a 27 la dotazione totale raggiunge i 308 miliardi di euro (a prezzi del 2004), pari a 347 miliardi a prezzi correnti.

Nel settennato 2007-2013 la Polonia, entrata nel maggio 2004, diventa il maggiore beneficiario dei Fondi, con una dotazione di 67 miliardi, superando la Spagna (35 miliardi) e l'Italia (29 miliardi), che si confermano comunque i Paesi più finanziati anche della nuova Europa a 27 (grafico).

L'articolazione strategica della nuova politica di coesione per l'impiego di tali dotazioni finanziarie, le cui priorità sono suggerite dagli Orientamenti strategici comunitari adottati dal Consiglio¹³, prevede l'utilizzo di soli tre Fondi (FESR, FSE e Fondo di Coesione) indirizzati a tre obiettivi:

- l'obiettivo *Convergenza*, che assorbe da solo l'81,5% dei Fondi, è volto ad accelerare la convergenza migliorando le condizioni per la crescita e l'occupazione attraverso investimenti in capitale fisico e umano, innovazione e conoscenza, adattabilità ai cambiamenti, qualità ambientale ed efficienza amministrativa. Esso comprende le regioni "in ritardo di sviluppo" il cui Pil *procapite*¹⁴ è inferiore al 75% della media Ue-25; le regioni il cui Pil *procapite* ha superato il 75% della media comunitaria per via del cosiddetto "effetto statistico"¹⁵; gli Stati membri il cui reddito nazionale lordo è inferiore al 90% della media Ue a 25¹⁶.
- l'obiettivo *Competitività regionale e occupazione*, a cui è destinato il 16% delle risorse totali, è incentrato sull'innovazione, la ricerca, l'ambiente, l'accessibilità, l'adattabilità e l'inclusione dei lavoratori e riguarda le regioni che hanno assistito ad un aumento del proprio Pil *procapite* a prescindere dall'effetto statistico, nonostante il quale godranno di un sostegno transitorio (*phasing-in*)¹⁷. Inoltre l'obiettivo comprende le regioni relativamente più ricche che non rientrano nell'obiettivo Convergenza e nel *phasing-in*;

¹³ Gli Orientamenti strategici comunitari individuano tre priorità: tre obiettivi prioritari: 1) incrementare l'attrattiva degli Stati membri, delle regioni e delle città migliorandone l'accessibilità, garantendo una qualità e un livello di servizi adeguati e tutelandone le potenzialità ambientali; 2) promuovere l'innovazione, l'imprenditorialità e la crescita dell'economia basata sulla conoscenza favorendo la ricerca e l'innovazione, incluse le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione; 3) creare posti di lavoro più numerosi e qualitativamente migliori attirando un maggior numero di persone sul mercato del lavoro o verso la creazione di imprese, migliorando l'adattabilità dei lavoratori e delle aziende e incrementando gli investimenti in capitale umano.

¹⁴ Il periodo di riferimento è il triennio 2000-2002 e il Pil è calcolato in parità di potere d'acquisto.

¹⁵ L'entrata in Europa dei Paesi dell'est ha prodotto una riduzione delle medie di riferimento, rendendo relativamente più ricchi i Paesi che altrimenti avrebbero continuato ad essere classificati come in ritardo.

¹⁶ Si tratta di un intervento finanziato attraverso il Fondo di Coesione e riguarda i nuovi 12 Stati membri oltre al Portogallo, alla Grecia e alla Spagna (solo in via transitoria).

¹⁷ Si tratta di regioni il cui Pil *procapite* è superiore al 75% della media dell'Europa a 15 e che, dunque, sono migliorate indipendentemente dall'effetto statistico dovuto all'allargamento.

- l'obiettivo *Cooperazione territoriale europea* (che riceve il restante 2,5% del totale) abbraccia tutte le regioni dell'Ue e finanzia gli interventi di cooperazione transfrontaliera, transregionale, interregionale.

L'Italia, che figura tra i massimi contribuenti netti al bilancio comunitario, riesce ad ottenere, in seno al negoziato europeo per la ripartizione dei Fondi, un risultato molto positivo in termini finanziari. Innanzitutto mantiene una posizione privilegiata tra i grandi beneficiari della Politica di Coesione. In secondo luogo, anche in seguito all'adesione di 12 nuovi Paesi e alla riduzione delle risorse stabilite per la Politica di Coesione, l'Italia conquista - rispetto alla programmazione 2000-2006 - un aumento delle risorse complessive, in particolar modo per le regioni dell'ex Obiettivo 1 (Sicilia, Campania, Puglia, Calabria) transitate nel nuovo Obiettivo Convergenza.

Quest'ultimo, con 21,6 miliardi di euro, assorbe da solo il 75% dell'intera disponibilità finanziaria italiana¹⁸. L'Obiettivo Competitività regionale e occupazione riceve invece 6,3 miliardi di euro¹⁹, mentre all'Obiettivo Cooperazione territoriale europea sono attribuiti 846 milioni di euro.

Il tentativo di semplificazione della gestione della nuova politica regionale risulta evidente se si considera la più snella architettura dei Fondi. Essi vengono ridotti da cinque a tre: il FESR, concepito per il finanziamento di investimenti produttivi principalmente a vantaggio delle piccole e medie imprese, infrastrutture, strumenti di "sviluppo di potenziale endogeno"²⁰ e assistenza tecnica; il FSE, orientato a intervenire nel miglioramento dell'occupazione, mercato del lavoro, inclusione sociale, capitale umano e capacità amministrativa; il Fondo di Coesione, concentrato nei settori dell'ambiente e delle reti di trasporti transeuropee.

Dai regolamenti, inoltre, emergono alcuni altri importanti elementi di innovazione. Attraverso una serie di strumenti, per esempio, si punta ad assicurare una stretta e metodica coerenza tra la politica di coesione e l'agenda politica di Lisbona²¹. In secondo

¹⁸ L'obiettivo Convergenza comprende anche il finanziamento transitorio concesso alla Basilicata nell'ambito del meccanismo statistico del phasing out.

¹⁹ L'ammontare prevede anche la dotazione di 972 milioni attribuita alla Sardegna in regime di phasing-in.

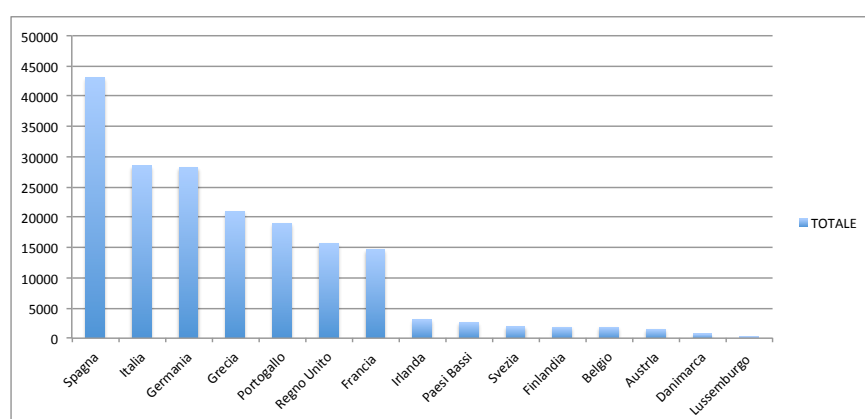
²⁰ Tali attività includono il sostegno e i servizi alle imprese, in particolare alle PMI, la creazione e lo sviluppo di strumenti finanziari quali il capitale di rischio, i fondi per mutui e fondi di garanzia, i fondi di sviluppo locale, gli abbuoni di interesse, la messa in rete, la cooperazione e gli scambi di esperienze tra regioni, città e operatori sociali, economici e ambientali interessati (Regolamento (CE) n. 1080/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale).

²¹ A tal fine sono stati previsti, per esempio, i Piani Nazionali di Riforma, i vincoli e soglie minime alla spesa (earmarking) per particolari settori ritenuti strategici per il conseguimento degli obiettivi di Lisbona (ricerca e sviluppo; creazione di impresa; reti di trasporto; energia; ambiente; capitale umano), appuntamenti specifici

luogo, muta il ruolo del documento che rappresenta il raccordo tra gli Orientamenti della Commissione, gli Stati membri e le regioni - cioè il Quadro di riferimento strategico nazionale (QSN) - il quale, rispetto al Quadro Comunitario di Sostegno della precedente programmazione 2000-2006, diventa uno strumento di pianificazione di politica economica nazionale. Si accentua, infine, il riconoscimento del ruolo della dimensione territoriale e delle città come propulsore dello sviluppo regionale e si introduce una maggiore flessibilità sia nella rendicontazione che nell'impianto generale, attraverso il meccanismo del "doppio binario", ossia un quadro di deroghe alle regole a vantaggio dei nuovi Paesi membri.

Il presente lavoro si concentrerà sul periodo 2007-2013 ancora in corso.

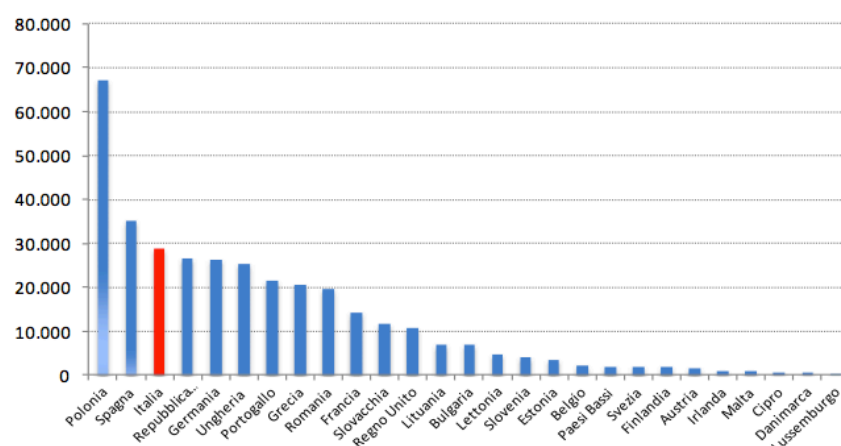
Fig. 1.5a– Ripartizione dei Fondi Strutturali 2000-2006 per Stato Membro (Milioni di euro a prezzi 1999)



Fonte: elaborazioni Regioss su dati della Commissione Europea

di confronto per la valutazione dei progressi relativi alla coerenza con la strategia di Lisbona e il coinvolgimento regolare del Consiglio europeo nel monitoraggio della politica regionale.

Fig. 1.5b - Allocations finanziarie tra i Paesi membri per la politica di coesione 2007-2013
(milioni di euro a prezzi correnti)



Fonte: elaborazioni RegiosS su dati DG Regio

La fase di implementazione

Se la decisione di concentrarsi sullo specifico ciclo di politica regionale 2007-2013 deriva dalla sostanziale lacunosità della letteratura e dell'estrema attualità della questione, la scelta di analizzare la fase dell'implementazione finanziaria delle politiche di sviluppo regionale e di comprendere la scarsa performance italiana è dettata da un'altra riflessione: l'impossibilità di rendere conto dell'impatto dei finanziamenti strutturali comunitari per il periodo 2007-2013, in cui, come già osservato, l'Italia è riuscita in 7 anni (quasi l'80% del tempo a disposizione) a spendere solo la metà della dotazione iniziale. A ciò si aggiunga, inoltre, il fatto che, in via generale e particolarmente per questo ciclo di programmazione avviato nel 2007, quello dell'impatto sia un argomento oltremodo scivoloso, fortemente discusso e controverso, oltre che straordinariamente complesso. Prova ne sia la circostanza che, ad oggi, come si afferma in uno studio condotto dalla LSE e EPRC per la DG Regio nel 2013, la letteratura sui risultati della Politica di Coesione dal 1989 offra un'evidenza considerata sostanzialmente "inconcludente". Per questo motivo, in questa sede, si è deciso di escludere dall'analisi la valutazione dell'impatto macroeconomico degli interventi strutturali attuati dal 2007 al 2013. Di essa si esamineranno esclusivamente i passaggi salienti emersi dalla più recente letteratura.

Al contrario, il presente lavoro si propone di indagare il *procedimento* della politica di sviluppo regionale cofinanziata dall'Unione Europea, ossia l'insieme di azioni e di processi che concorrono a convertire, attraverso il finanziamento di progetti e operazioni finanziarie, le risorse allocate in risultati tangibili per il territorio. E' lo svolgimento del procedimento di spesa regionale, *l'implementazione*, la fase più intricata e allo stesso tempo sommersa e dunque impercettibile, tanto all'opinione pubblica quanto alla stessa Commissione. Il tema dell'implementazione è stato per molto tempo relegato ai margini delle analisi sulla politica di Coesione, "oscurato" dalla letteratura incentrata sul processo di *policy making*, che alla teoria dell'*intergovernalismo* contrapponeva il modello di *multi-level governance*, e dai numerosi studi sull'impatto economico dei Fondi Strutturali, il cui dualismo tra l'evidenza di un impatto positivo e l'evidenza di un impatto nullo - o negativo - ha per anni dominato la scena pur non raggiungendo una chiara evidenza dei risultati. Solo recentemente, la sfera dell'implementazione ha guadagnato terreno, mostrando la centralità del processo e mettendo in risalto che senza una corretta implementazione del processo di impiego dei Fondi Strutturali si produrrà un impatto finale debole o, nella peggiore delle ipotesi, nullo (Ederven, De Groot, Nashuis 2002; Leonardi 2005, Milio 2010). Vi è inoltre un interesse crescente da parte dell'Unione Europea verso il tema dell'implementazione, che ha acquisito straordinaria centralità soprattutto alla luce delle profonde differenze tra gli Stati Membri e tra le Amministrazioni titolari di Programmi Operativi all'interno degli stessi Stati. Sul tema dell'implementazione, definita da Sverdrup (2007) come il processo di trasposizione e messa in pratica delle norme a livello europeo sul livello nazionale, la ricerca si è sempre concentrata sull'aspetto "legale" e molto raramente sul piano dell'implementazione "effettiva" (Milio 2010). La politica di coesione offre in questo senso una grande opportunità di valutazione del processo di implementazione effettiva, vista la possibilità di misurazione fornita dall'indicatore del tasso di assorbimento finanziario. Il presente lavoro si concentrerà sulle cause delle difficoltà nel processo di implementazione italiano dei Fondi Strutturali, ovvero l'iceberg la cui punta è rappresentata proprio dal tasso di esecuzione finanziaria. A questo proposito, nell'alveo della specifica politica di coesione, la stessa Commissione Europea definisce l'implementazione come "*il processo operativo necessario a produrre gli output attesi*" (EC 1999)²². Nel corso degli anni, attraverso modifiche dei Regolamenti di attuazione dei Fondi Strutturali a partire dal 1988 e passando per i pacchetti di riforme 1993, 1999 e 2006, tale processo è divenuto via via sempre più complesso nelle procedure e nei principi

²² *Evaluating socio-economic Programmes*; Office for Official Publication of the European Communities, 1999.

di funzionamento, fino a configurare un modello di “Multi Level Governance” (MLG) fortemente incentrato sulla cooperazione simbiotica dei diversi livelli di coinvolgimento istituzionale sia nella fase del *policy making* che nella fase della successiva implementazione: il livello comunitario, nazionale, regionale (Leonardi, 2005). Se il meccanismo di *policy making* ha lo scopo di fissare le priorità, gli strumenti e gli obiettivi da raggiungere, il processo di implementazione è deputato alla trasformazione degli *input* in *output*, che assumono la forma qualitativa e quantitativa (Milio, 2010). La dimensione quantitativa comprende non solo la quantità di risorse effettivamente spese rispetto al totale allocato, ma anche il ruolo del fattore temporale, poiché – come osserveremo nel corso del primo capitolo – è importante per un’Amministrazione spendere tutto e ad una velocità che sia adeguata rispetto all’arco temporale previsto. La dimensione qualitativa, strettamente collegata alla prima, attiene invece al merito degli investimenti effettuati in progetti considerabili come “di qualità”, tali da generare crescita economica, creazione di lavoro e riduzione delle disparità (*Ibid.*).

L’implementazione produce output. Se il processo di implementazione è eseguito in modo corretto, il risultato finale sarà un tasso di spesa massimo sul totale della dotazione, una distribuzione dell’assorbimento omogenea all’interno dell’arco temporale, la realizzazione di progetti di qualità, il raggiungimento degli obiettivi di policy.

Per sintetizzare, è possibile affermare che un programma “di qualità” (DG Regio, 2014) produce il massimo impatto possibile se ci sono quattro elementi fondamentali:

- quantità della spesa
- velocità della spesa
- qualità della spesa;
- qualità degli outcomes (risultati).

E’ possibile sviluppare misure *proxy* per ciascuno di questi ingredienti. Il problema risiede nel fatto che esse non siano necessariamente a disposizione in tempo reale. I primi due elementi sono facilmente misurabili, e in particolare dalla velocità di impiego delle risorse dipende gran parte della qualità delle operazioni finanziate.

L’aspetto qualitativo della spesa è invece più complicato da misurare rispetto al dato oggettivo dell’assorbimento finanziario negli anni, poiché richiede indicatori di valutazione spesso di difficile reperimento e verifica. Per quanto riguarda gli *outcome*, ossia i risultati raggiunti, è chiaro che essi siano legati ai tre precedenti, e che il lavoro di valutazione può essere effettuato *ex post*.

Sotto il profilo dei primi due elementi, che caratterizzano l'implementazione quantitativa, la situazione italiana relativa alla gestione dei Fondi Strutturali 2007-2013 può essere definita particolarmente critica. Scopo di questo lavoro sarà l'identificazione delle cause che hanno prodotto tale insuccesso.

Un primo quadro delle criticità

Quando ci si riferisce alle “criticità” manifestatesi nell'attuazione dei Fondi Strutturali 2007-2013 in Italia è importante sottolineare che esistono diversi ordini di difficoltà che l'Italia ha registrato sino ad oggi e che si sono tradotti nel penultimo posto della classifica europea per capacità di spesa e nel secondo posto per allocazione di Fondi 2014-2020. Perciò, è importante ridurre il campo dell'osservazione e illustrare il generale quadro italiano al fine di individuare al suo interno l'oggetto di indagine del presente lavoro.

Da un'attenta analisi della letteratura in merito alla gestione italiana dei Fondi, e seguendo l'impostazione di Viesti (2014), autore di uno dei più recenti e puntuali studi intesi ad evidenziare le criticità nella politica regionale italiana, è possibile rintracciare alcune principali macro-dimensioni del “problema italiano” con i Fondi Strutturali nel periodo 2007-2013:

- la debolezza dell'impatto macroeconomico senza un'adeguata politica nazionale dedicata allo sviluppo che garantisca uno dei principi fondanti della Politica europea di Coesione: l'*addizionalità*, che l'Italia non è riuscita ad assicurare, come attestato dalla verifica intermedia ufficiale (Barca 2011, Relazione al parlamento) e come testimoniato dai dati del Quadro Finanziario Unico del DPS (Rapporto annuale 2012). Da soli i Fondi Strutturali, pur rappresentando una cifra considerevole, non sono in grado di produrre cambiamenti “strutturali”, appunto. E' necessario l'affiancamento di un intervento nazionale deciso a supporto dello sviluppo del Mezzogiorno.
- Il mancato raccordo con la politica ordinaria, che rende “straordinari” gli interventi finanziati dall'Europa, non sostenibili nel tempo e avulsi dalle strategie politiche nazionali, che in certi settori cruciali sono pressoché inesistenti. I Fondi strutturali in Italia trovano difficoltà a legarsi con le politiche ordinarie su due fronti: da una parte, la mancanza di politiche ordinarie nazionali già in atto,

dall'altra, l'assenza di sostegno finanziario ordinario per i nuovi interventi attivati, i quali dovrebbero invece diventare parte integrante della politica nazionale.

- Lo spettro eccessivamente ampio degli obiettivi da raggiungere all'interno di programmi molto estesi, dovuto: i) alle necessità di coprire diversi ambiti per un organico sviluppo regionale, che per sua stessa natura ha bisogno di nutrirsi di interventi plurimi allo stesso tempo; ii) alle indicazioni della Commissione Europea, che spinge a concentrare gli interventi ma nel contempo indica un numero molto elevato di ambiti tematici da coprire; iii) alla presenza di variegati portatori di interessi, legittimi e non, che premono affinché tutte le sfere dello sviluppo siano finanziate. La vasta gamma di obiettivi e di ambiti da coprire determina una maggiore difficoltà di programmazione, di realizzazione e di coordinamento con i diversi livelli di governance italiana, e dunque anche scarsi risultati in termini di avanzamenti nei diversi settori.
- L'estrema frammentazione degli interventi, diffusa in tutte le regioni italiane, che è specchio spesso di una diffusa politicizzazione locale dei Fondi Strutturali ma anche di una scelta strategica, che sovraccarica le Amministrazioni centrali e regionali minacciando l'effettiva realizzazione e qualità dei programmi operativi.
- La debolezza politica, mista a talvolta a disinteresse, nell'affrontare il tema delle politiche di sviluppo, l'insufficiente raccordo tra le Amministrazioni regionali e un autorevole centro politico, dovuto alla forte decentralizzazione dell'attuale sistema, e la modestia delle capacità delle amministrazioni centrali e regionali che incide sull'efficacia delle politiche messe in atto.
- L'elevato numero di frodi e carenze nei sistemi di controllo, fanno dell'Italia uno dei Paesi Membri con il maggior numero di truffe
- Il ritardo attuativo e la concentrazione insostenibilmente sbilanciata negli anni finali. Tale ritardo, sintetizzato dal basso tasso di assorbimento finanziario registrato a due anni dalla chiusura dei programmi, è stato determinato da una serie di ritardi di matrice amministrativa, operativa, politica e finanziaria e rischia concretamente di generare il disimpegno dei Fondi Strutturali e la scarsa qualità dei progetti finanziati.

Il focus di questo primo capitolo verterà sul ruolo della *quantità* e della *rapidità* della spesa, che nel periodo 2007-2013 risultano le criticità più evidenti. Un'analisi delle cause sarà

proposta nel secondo capitolo, con riferimento al quadro europeo, e nel terzo capitolo, con attenzione alle differenze tra le regioni italiane.

1.4 La capacità di assorbimento: un quadro teorico

Seppure le variabili appena citate si condizionino vicendevolmente attraverso intricati collegamenti e nessi di causa ed effetto tra loro, il centro del nostro lavoro sarà quello che, come abbiamo visto nell'introduzione, può essere considerato il più lampante dei problemi nella gestione italiana dei Fondi 2007-2013: la difficoltà di spendere le risorse disponibili nei tempi previsti.

Il concetto da cui è necessario partire, però, per arrivare al cuore del problema italiano è stato nel corso degli anni oggetto di analisi sulla base di differenti approcci. Stiamo parlando della cosiddetta *capacità di assorbimento*.

Essa ha assunto diversi significati a seconda della prospettiva, globale o europea, in base alla quale è stata esaminata la capacità di ricezione degli aiuti esterni per lo sviluppo in favore di Paesi in difficoltà (Cace *et al.*, 2009). Nel primo caso si fa riferimento alla definizione di (Bourguignon e Sundberg, 2006) che la definisce come “*la capacità dei Paesi con basso livello di reddito ad assorbire produttivamente un largo ammontare di aiuti esterni?*”. A livello europeo, invece, il termine ha assunto contorni molto più vaghi ed è stata analizzata soprattutto in relazione all'allargamento dell'Unione Europea, (Cace *et al.*, 2009; Emerson, Aydin, De Clerck-Sachsse, Noutcheva, 2006)²³.

A partire dalla seconda metà degli anni Novanta la Commissione Europea comincia a focalizzarsi sul problema dell'assorbimento dei Fondi Strutturali, considerato come l'ostacolo principale alla corretta implementazione della Politica di Coesione (EP, 2011). La questione prende rapidamente terreno soprattutto negli anni successivi ai processi di integrazione del 2004, quando si presentano alle porte dell'Europa i Paesi dell'Est. Repubblica Ceca, Cipro, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacchia e Slovenia portavano con sé un bagaglio di criticità che metteva in seria discussione la tenuta dell'intero sistema di funzionamento della Politica regionale dell'Unione Europea. Negli anni precedenti all'ingresso di Romania e Bulgaria il problema dell'assorbimento

²³ La letteratura economia europea contiene differenti fonti di ricerca che fanno riferimento alla capacità di assorbimento. Esse possono essere raggruppate in tre categorie: (1) “macroeconomic analyses”, come quelle elaborate da Hervé and Holzmann (1998); (2) studi di valutazione e reports tratti e pubblicati dalla Commissione Europea o dai lavori dei consulenti commissionati dalla Commissione; (3) studi empirici della capacità di assorbimento dei Fondi Europei a livello nazionale (Cace, 2009).

raggiunge l'apice della centralità diventando il pretesto per analizzare, tanto a livello politico quanto accademico, le determinanti della *capacità di assorbimento*. Il filone è quello che indaga le caratteristiche che spiegano la capacità di un Paese di utilizzare pienamente i Fondi Strutturali ai fini della coesione e di conseguenza calibrare l'allocazione sulla base di criteri che assicurino la sostenibilità della politica, con il suo carico di requisiti, adempimenti e procedure, all'interno di quel Paese (Hervé e Holzmann²⁴, 1998; NEI 2002; Horvat e Maier, 2005). In generale, l'allocazione di risorse non deve superare la capacità di un Paese di assorbitarle.

Il concetto di *capacità di assorbimento* viene introdotto per la prima volta nel 1999 dallo studio della Commissione Europea "Evaluating socio-economic programme"²⁵. Qui la capacità di assorbimento viene definita come "*l'abilità di un Paese o di una regione a spendere le sue risorse allocate in modo da incontrare le esigenze del programma operativo nei tempi previsti*".

I termini contenuti in tale definizione si concentrano su tre sfere: spesa, risultati, tempo. Quest'ultimo, in particolare, sarà cruciale proprio a partire dal 1999, con la regola "N+2", di cui parleremo in seguito.

Nel 2001 (Boot *et al.*) il tema è approfondito per la prima volta in modo strutturato e la capacità di assorbimento assume un ruolo fondamentale nel dibattito in seno alla Commissione circa la limitata capacità dei nuovi Paesi Candidati di assorbire investimenti di supporto esterni in modo efficace ed efficiente (NEI 2002). La capacità di assorbimento viene identificata come la "*misura in cui uno Stato Membro è capace di spendere pienamente in modo efficace ed efficiente le risorse finanziarie allocate dai Fondi Strutturali*".

Si notino da questa definizione 3 fondamentali pilastri che compongono l'idea di assorbimento. Un Paese deve innanzitutto sapere spendere tutte le risorse che gli sono state attribuite, in secondo luogo deve saper raggiungere tale risultato con il minimo sforzo in termini di input (risorse umane, costi amministrativi, ecc) e infine deve centrare il bersaglio politico che si è posto.

Lo studio considera due prospettive: il lato della "domanda", ossia la capacità dei potenziali beneficiari di proporre progetti validi per il finanziamento, e il lato dell'offerta,

²⁴ Gli autori hanno un approccio strettamente economico quando esaminano la letteratura accademica e portano prove empiriche sulla capacità delle regioni meno sviluppate di assorbire grandi quantità di denaro dai fondi stanziati per diminuire i divari di sviluppo. Lo studio di studio di Herve e Holzmann si occupa degli aspetti economici dei problemi di assorbimento in generale e cerca di portare prove empiriche nelle politiche strutturali dell'Unione europea. "Alla fine, gli autori realizzano una classificazione dei problemi di assorbimento basata su concetto di fallimento del governo" (Tomescu, Stanescu, 2009).

²⁵ European Commission (1999), *Evaluating socioeconomic programme*, MEANS Collection, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 1999.

che considera invece il ruolo del sistema istituzionale. Quest'ultimo, che potremmo definire l'*absorption capacity* istituzionale, si declina in tre diversi fattori:

- i. la capacità di assorbimento macro-economica;
- ii. la capacità di assorbimento gestionale-amministrativa;
- iii. la capacità di assorbimento finanziaria

La prima è definita e misurata in termini di Prodotto Interno Lordo e attiene alla capacità di uno Stato di fornire un numero sufficiente di opportunità d'investimento delle risorse ricevute in modo efficiente e al rischio che tale ammontare di trasferimenti sia troppo elevato in relazione alla performance economica nazionale (NEI 2002; European Commission 2004)²⁶. Per questo motivo, oltre che ad una ratio di tipo politico per evitare un eccessivo peso sul bilancio comunitario, un ruolo di fondamentale importanza è stato attribuito alla soglia massima di trasferimenti, introdotta per la prima volta in vista dell'ingresso nell'Unione Europea dei Paesi dell'Europa Centro-orientale (CEE Members) ritenuti scarsamente capaci di assorbire, che prevedeva un tetto massimo di finanziamenti oscillante tra il 3,8% e il 3,3% del PIL, a seconda delle caratteristiche e della specifica negoziazione bilaterale (Osterloh, 2010).

La seconda si riferisce alle competenze delle autorità locali, regionali e centrali nella predisposizione di piani programmatici e progetti nei tempi previsti, a prendere decisioni, organizzare il coordinamento tra i partner principali, avere a che fare con un'ampia gamma di adempimenti amministrativi e di valutazione richiesti dalla Commissione Europea, finanziare e supervisionare in modo corretto la fase dell'implementazione e infine evitare appropriazioni indebite delle risorse (Wostner, 2008).

Con la terza gli autori sottolineano il grado in cui gli Stati Membri e le regioni riescono a sostenere il cofinanziamento dei Programmi e dei progetti supportati dall'UE, a pianificare e garantire tali contributi all'interno di budget multi-annuali e finanche a raccogliere risorse dai diversi partner coinvolti tanto nei programmi quanto nei progetti (*ibid.*).

Un'ulteriore specificazione del concetto di *absorption capacity* è stata poi avanzata qualche anno più tardi (Mrak e Wostner, 2004). E' il caso di segnalare lo studio in questione perché esso si propone di individuare in modo più dettagliato le condizioni senza le quali

²⁶ European Commission (2004): "Capping of Resources", *Working Document of the Commission Services*, Multiannual Financial Framework 2007-2013 Fiche no. 27, Brussels.

regioni e Stati Membri destinatari di Fondi Strutturali non potrebbero assicurare uno corretto utilizzo delle risorse. Gli autori attribuiscono le condizioni a 4 tipologie di capacità di assorbimento:

1. reale
2. finanziaria
3. di programma/progetto
4. amministrativa

La capacità reale di assorbimento ha a che vedere con una serie di requisiti basilari. Innanzitutto, è collegata all'effettiva esistenza di necessità d'investimento orientato agli obiettivi di sviluppo e competitività. Inoltre, gli obiettivi devono essere proporzionati alla capacità di raggiungimento e soddisfare il principio della fattibilità. Infine i beneficiari delle risorse devono essere in grado sua di adempiere gli impegni internazionali che avere a disposizione un parco di fattori di produzione, come capitale fisico, umano (staff, istituzioni, quadro normativo) e risorse di spazio, che permettano l'identificazione, organizzazione e implementazione dei progetti e dei programmi.

Per quanto riguarda la capacità finanziaria, gli autori individuano oltre alla capacità degli Stati Membri di cofinanziare già segnalata da Boot *et al* (2001), un'altra dimensione, relativa alla circostanza secondo la quale anche i beneficiari finali debbano poter cofinanziare e non avere problemi di liquidità.

Più articolato è invece il concetto di capacità di assorbimento a livello di programma e di progetto. Essa dipende dalla presenza di una strategia di sviluppo ben definita e di programmi coerenti con i bisogni effettivi del territorio; dall'adeguatezza dei concreti strumenti d'implementazione (bandi, procedure per gli appalti, informazioni tempestive e scadenze adeguate); dalla necessaria disponibilità di documentazione per la preparazione dei progetti di investimento, prima dell'avvio degli investimenti e l'uso dei fondi.

Infine, la capacità di assorbimento di tipo amministrativo discende dalla necessità per una regione o un Paese di assicurare che i potenziali beneficiari siano in grado di adempiere tutte le tappe del processo burocratico, dalla richiesta di fondi, alla presentazione e conservazione di documenti, fino ai report di valutazione dei progetti. Ruolo centrale ha l'amministrazione centrale, che deve essere capace di attivare tutte quelle procedure, spesso complesse, che conducono dalla spesa dei beneficiari al rimborso da parte dell'UE.

Abbiamo osservato come si debba fare attenzione al fatto che il concetto di *capacità di assorbimento* sia molto più ampio della sua declinazione sul terreno amministrativo, perché esso si riferisce alla complessiva qualità dell'intero ciclo di vita della politica di sviluppo (Fitzgerald e Promè 1996; Wostner 2008) e non soltanto alla mera attività amministrativa di movimentazione delle risorse e l'abilità dei beneficiari a seguire gli adempimenti burocratici in maniera tale da "produrre" spesa che sia rimborsabile dalla Commissione (ibid.).

La "capacità di spesa": limiti e punti di forza

E' necessario comprendere, a questo punto, che la *capacità di assorbimento* esaminata sinora è concetto ben diverso rispetto a quello della *capacità di spesa*. La prima è una variabile e non un parametro, come fa notare Theurer (EP, 2011)²⁷, a cui concorrono plurimi fattori che ne condizionano la portata, e che nel gergo comunitario, come abbiamo visto, ha significato sia la possibilità di assorbire i Fondi Strutturali date le strutture economiche esistenti, misurata in percentuale al PIL e limitata attraverso la definizione di un tetto massimo, sia la capacità dei nuovi membri di usufruirne pienamente evitando dotazioni eccessive rispetto alla quantità effettivamente spendibile (Viesti, 2014).

La massima capacità di assorbimento, per riprendere le tre dimensioni identificate da Boot (2001), si ha quando un Paese o una regione spende tutte le risorse assegnate e, con il minor numero di input, raggiunge i risultati attesi.

Per il secondo tipo di *capacità*, invece, si tratta della misura *quantitativa* in cui un Paese, o una regione, implementa i Fondi Strutturali, misura che varia profondamente fra gli Stati e le regioni, ed è identificata dalla percentuale di spesa rispetto alle risorse allocate. Essa si configura dunque come un indicatore sintetico del livello di assorbimento dei Fondi Strutturali. La capacità di spesa, o tasso di esecuzione finanziaria, rappresenta il livello di assorbimento finanziario e dunque può essere considerata una valida *proxy* della più estesa *capacità di assorbimento*, di cui è la parte visibile. In sostanza, ad una elevata capacità di assorbimento corrisponde un elevato tasso di spesa.

²⁷ Theurer, M. (2011), "Working Document on Absorption of Structural and Cohesion Funds: lessons learnt for the future cohesion policy of the EU Committee on Regional Development". European Parliament 2011.

Quando una serie di fattori, che analizzeremo a partire dal secondo capitolo, compromette la capacità di uno Stato o di una regione di assorbire i Fondi, ciò si traduce in una difficoltà nell'impegno delle risorse, dunque in un ritardo relativo (sia rispetto agli altri Paesi Membri che alle regioni), sia in una bassa capacità di spesa.

Per *capacità di spesa* si intende l'esecuzione finanziaria dei Programmi Operativi, ossia quegli strumenti mediante i quali i territori destinatari della Politica di Coesione, siano essi di respiro regionale o nazionale, concorrono al raggiungimento degli obiettivi prefissati dalle priorità contenute nei Quadri Strategici Nazionali attraverso l'impiego di una determinata dotazione finanziaria.

La rilevanza del dato sull'esecuzione finanziaria delle Regioni e delle Amministrazioni Nazionali titolari di Programmi Operativi è data dalla facilità di misurazione e di interpretazione, che ne permette la fluida circolazione tra gli attori istituzionali, politici, mediatici e civili (Viesti, 2014). Esso è definito come il rapporto tra l'ammontare della spesa effettuata dall'Amministrazione che gestisce il Programma Operativo, dichiarata secondo i Regolamenti dall'Autorità di Certificazione alla Commissione Europea, e la dotazione totale prevista per il Programma Operativo, che è stata decisa e allocata dalla Commissione Europea a livello di Stato Membro, Programma Operativo e Asse prioritario. L'ammontare totale comprende sia le risorse comunitarie che la parte di cofinanziamento nazionale.

Per una più dettagliata comprensione di tale sistema finanziario si rammenti che il Regolamento 1083/2006, che norma il funzionamento dei Fondi Strutturali 2007-2013, prevede nell'articolo 76 tre tipologie di pagamenti da parte della Commissione Europea:

- Il *prefinanziamento* versato all'avvio dei programmi operativi, che “assicura un regolare flusso di cassa che facilita i pagamenti ai beneficiari in fase di attuazione del programma operativo”. Esso viene versato nei primi 3 anni di attuazione e varia a seconda dei Paesi e dei Fondi dal 7,5% al 10,5% del totale;
- I *pagamenti intermedi*, versati dalla Commissione sulla base di una domanda di pagamento e una dichiarazione di spesa, solo nel caso in cui l'Autorità di Gestione competente ha presentato l'ultimo Rapporto Annuale di Esecuzione e il Programma Operativo non sia soggetto a procedure di infrazione (art.84). Con questo meccanismo la Commissione rifornisce le casse degli Stati Membri, nel

frattempo impegnate a finanziare i progetti. In questa fase, i beneficiari finali, responsabili dell'attuazione di un determinato progetto, spendono le risorse anticipate dall'Autorità di Gestione e a loro volta presentano ad essa le dichiarazioni di spesa, valutate ammissibili e in seguito certificate. A questo punto l'autorità di certificazione raggruppa le domande di pagamenti intermedi per ciascun programma corredate dall'ammontare delle spese ammissibili sostenute dai beneficiari nell'attuazione delle operazioni ed il contributo pubblico corrispondente, versato o da versare ai beneficiari, e le trasmette alla Commissione tre o più volte all'anno. La Commissione procede al pagamento entro l'anno in corso solo se la domanda di pagamento è presentata entro il 31 ottobre. Se non vi sono criticità legate all'indisponibilità di fondi o alla sospensione dei pagamenti, la Commissione effettua il pagamento intermedio entro due mesi dalla data di registrazione presso la Commissione della domanda di pagamento. Nel sistema italiano di gestione finanziaria i Ministeri sono il perno delle operazioni finanziarie: i fondi strutturali sono erogati dalla Commissione a titolo di rimborso di spese effettivamente sostenute dai soggetti attuatori e certificate dall'Autorità di Certificazione, che inoltra le richieste di pagamento al Ministero competente, per il successivo inoltro alla Commissione Europea.

Il cofinanziamento nazionale, previsto in base alla percentuale negoziata tra lo Stato Membro e la Commissione è assicurato attraverso il ricorso al Fondo di rotazione per il tramite dell'IGRUE - Ispettorato Generale per i Rapporti finanziari con l'Unione Europea - che trasferisce all'Autorità di Certificazione le risorse comunitarie affluite sul fondo. Nello stesso tempo vengono attivate le procedure relative al trasferimento della quota nazionale di cofinanziamento, che insieme a quella di origine comunitaria, viene versata sul conto corrente intestato alla Regione presso la Tesoreria centrale dello Stato per la realizzazione degli interventi ammissibili al cofinanziamento dell'Unione Europea.

- Il *pagamento del saldo finale*, che chiude il Programma Operativo. Il saldo finale viene pagato non appena la Commissione riceve una domanda di pagamento del saldo finale e una dichiarazione di spesa, il Rapporto Finale di Esecuzione del programma operativo, una dichiarazione di chiusura da parte dell'Autorità di Audit entro il 31 marzo 2017, che attesti la validità della domanda di pagamento del saldo finale e la legittimità e la regolarità della dichiarazione finale delle spese, accompagnata da un rapporto di controllo finale.

Riferirsi all'esecuzione finanziaria può essere deviante se non si antepone una breve disamina di alcune caratteristiche insite nel meccanismo di movimentazione finanziaria che configurano alcuni importanti limiti dell'indicatore della capacità di spesa. E' doveroso notare, come fanno rilevare alcuni studi (EEN, 2014; Bubbico e De Michelis, 2011), come questo processo riveli un'incongruenza temporale tra l'implementazione sul campo del progetto da parte di un beneficiario e l'esecuzione finanziaria, che corrisponde alla registrazione da parte della Commissione Europea della richiesta di rimborso di un'Autorità di Gestione. In sostanza, segnalano Bubbico e De Michelis, l'esecuzione finanziaria non fornisce grosse informazioni circa l'andamento effettivo del processo d'implementazione, dal momento che l'Autorità di Gestione non richiede immediatamente il rimborso presso la Commissione, ma il tutto è mediato dalla raccolta di gruppi di dichiarazioni di spesa, anche facenti capo a differenti Programmi operativi. Questo è vero sia a livello aggregato che a livello di singolo Programma Operativo. Inoltre, si tenga in mente che le richieste di rimborso, che variano anche sensibilmente nella dimensione finanziaria, si riferiscono ad operazioni finanziate anche diametralmente opposte (dall'erogazione di assegni di formazione a valere del Fondo Sociale Europeo a investimenti produttivi a valere del FESR), possono essere spalmate in modo discrezionale all'interno dell'anno finanziario e spesso vengono concentrate nei mesi finali. A ragion di ciò, i pagamenti che compongono il dato dell'esecuzione finanziaria non possono essere considerati pertinenti indicatori *real-time* dell'evoluzione effettiva dei programmi, perché in tale processo l'invio delle spese certificate da parte dell'Autorità di Certificazione segue procedure e linee temporali indipendenti dalla gradualità dei pagamenti effettuati dalle Autorità di Gestione ai beneficiari dei progetti, i quali non sono tracciati in tempo reale presso la Commissione (*ibid.*).

Oltre a ciò è importante sottolineare che il dato dell'avanzamento finanziario non riporta informazioni neppure sulla qualità delle realizzazioni. Ad esso è stata data con il passare degli anni enfasi sempre crescente per via della sua agevole comunicabilità da parte dei mezzi di informazione, ma si deve riconoscere la necessità di andare oltre tale misura e porre l'attenzione sugli esiti finali delle politiche di coesione. Per il periodo 2007-2013, proprio al fine di fornire una chiave di lettura che esuli dalla mera quantità di spesa nel tempo sono stati fissati dei valori-soglia al 2010 e al 2013, i cosiddetti *obiettivi di servizio*, indicatori di risultato degli interventi finanziati dai Fondi Strutturali nelle regioni Convergenza in 4 principali ambiti tematici, considerati dirimenti ai fini di uno sviluppo

effettivo: istruzione, servizi sociali per bambini e anziani, sistema idrico, rifiuti. Le condizioni di contesto divengono così il termometro dei miglioramenti scatenati dai fondi comunitari, attraverso un sistema di obiettivi precisi e misurabili che spostino l'attenzione dalla classica quantità di spesa, mezzo e non fine, ai risultati percepibili e fruibili (Prota e Viesti 2013).

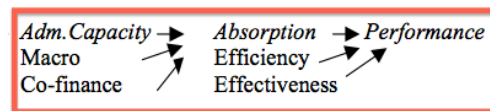
Nonostante tali limiti, il motivo per cui viene utilizzato il tasso di spesa per valutare il rendimento nell'implementazione della Politica di Coesione è duplice: è di semplice calcolo e detiene un carattere "cumulativo". Esso racconta l'informazione essenziale di quanto le Amministrazioni stanno spendendo effettivamente rispetto ai Fondi disponibili, ma nello stesso tempo accumula in sé un certo numero di problemi presenti all'interno della gestione di un Programma. Per esempio, dietro il dato dell'esecuzione finanziaria possono manifestarsi i rallentamenti nella velocità della spesa nel caso di sospensioni dei Programmi Operativi da parte della Commissione, o i ritardi amministrativi con i quali si attua la procedura di selezione dei progetti, o ancora l'impossibilità di una Regione di far fronte al cofinanziamento per la mancanza di risorse e la necessità di rinviare quell'esborso all'anno successivo. Esso, dunque, è importante perché lega insieme il "quanto si deve spendere" e il "quanto si spende effettivamente", è uno strumento ottimo ai fini di una comparazione tra gli Stati membri, oltre che semplice da definire, e al contempo è lo specchio della capacità con cui viene gestita l'attuazione dei Fondi Strutturali.

Se la valutazione dell'efficacia macroeconomica della Politica di Coesione ha prodotto risultati generalmente discordanti e mai pienamente condivisi, univoci e universalmente validi, a causa della forte influenza su di essi della metodologia utilizzata, al contrario c'è una generale intesa tra gli studiosi nell'attribuire un ruolo centrale nell'impatto dei Fondi Strutturali di assorbimento dei Paesi e delle regioni destinatarie di risorse, che in Wostner (2008) viene associata al concetto di capacità istituzionale. Il suo studio empirico, dimostra che la capacità di assorbimento, nella sua doppia dimensione amministrativa e di programma/progetto, è il principale fattore della cosiddetta *micro-efficienza* della Politica di Coesione, ossia l'efficienza del sistema di implementazione dei Programmi a livello regionale, la quale poi incide a sua volta sull'efficacia della politica di sviluppo (Wostner 2008). L'efficienza del sistema d'implementazione prevede che il massimo numero di *output* (spesa totale, realizzazioni fisiche, ecc...) e di *outcome* (impatto sugli attori socio-economici) sia raggiunto con il minimo numero di input, in termini di costi, risorse umane, procedure, passaggi amministrativi, attori coinvolti, ecc.. (OIR, 2003).

In breve, vi è dunque uno stretto raccordo tra la capacità di assorbimento, che come abbiamo visto ha una portata molto ampia, la micro-efficienza del processo di gestione dei Fondi e la macro-efficacia della Politica di Coesione (Wostner 2008).

Inoltre, a sostegno della crucialità del tema dell'assorbimento, si riporta il fondamentale contributo di Boeckbout *et al.* (NEI, 2002), che evidenzia con estrema chiarezza la catena di causalità che mette in relazione la capacità di assorbimento e la performance finale nella gestione dei Fondi Strutturali. Quanto più elevato è l'assorbimento dei fondi, generato dai tre fattori sopradescritti (Boot *et al.*, 2001), tanto più valida sarà la performance, considerata come la *variabile di risultato* dell'intero processo, a condizione che l'assorbimento avvenga in modo efficiente ed efficace.

Fig. 1.6 - Le determinanti della performance nella gestione dei Fondi Strutturali



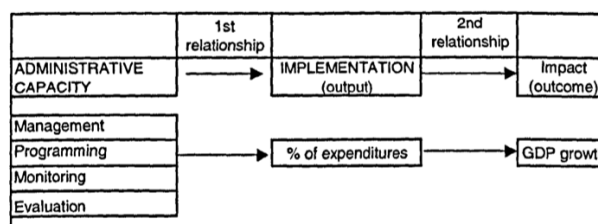
Fonte: NEI 2002

L'attenzione all'efficienza e all'efficacia della spesa posta da Boeckbout *et al.*, ci permette di puntare le luci su un importante aspetto che nel caso italiano è emerso in tutta la sua chiarezza: la sola capacità di spesa dei fondi non è di per sé sufficiente ad assicurare il massimo impatto possibile. Il completo assorbimento può risultare inefficace se non è indirizzato alle giuste politiche di cui ha bisogno il territorio.

Pur tuttavia, la capacità di spendere pienamente il denaro rimane un ingrediente necessario senza il quale non sarebbe possibile fornire il massimo contributo all'obiettivo della coesione economica e sociale attraverso l'utilizzo pieno delle risorse a disponibili, e dunque determinare il più alto impatto positivo sul territorio.

L'attenzione per la percentuale di spesa come indicatore attorno al quale ruota il meccanismo di valutazione della performance di un governo nell'uso dei Fondi nasce dalla distinzione tra *output* e *outcome* (Putnam, 1993; Milio 2007), a cui si accennava pocanzi, necessaria nel momento in cui, in sede di analisi delle politiche pubbliche, si voglia valutare il rendimento di un governo. Se il primo è il risultato dell'implementazione di una politica e di esso il governo è direttamente responsabile, il secondo va oltre i poteri del governo, poiché soggetto a forze che sfuggono alla possibilità di controllo del governo (Putnam 1993; Milio, 2007).

Fig. 1.7 - Relazione tra capacità amministrativa, implementazione e impatto



Fonte: Milio (2007)

Il tasso di spesa è la misurazione dell'implementazione quantitativa di un Programma Operativo. Da essa, che rappresenta l'output della gestione delle risorse da parte di un'Amministrazione regionale o Nazionale, dipende non solo l'impatto finale misurato in termini di PIL pro-capite e di crescita ma anche la stessa qualità della spesa, così come dimostra l'esperienza dei cicli di programmazione precedenti in cui il ritardo accumulato nella capacità di spesa ha inciso fortemente sulla qualità degli interventi finanziati. Esso rappresenta l'indicatore della performance istituzionale in termini di implementazione delle risorse (Milio, 2007). Sebbene un governo regionale non possa essere del tutto responsabile dell'impatto positivo dei Fondi Strutturali sulla crescita dell'economia, per via del fatto che molti altri fattori intervengono ad indirizzare i risultati, tuttavia esso è diretto responsabile dell'ammontare di risorse spese per i progetti sul proprio territorio, testimoniate dalla certificazione delle stesse presso Bruxelles. Ecco, dunque, che la capacità di spesa diventa il grado di buona performance istituzionale di una regione. Riuscire a spendere le risorse è il primo passo per farle fruttare. Al contrario, se le risorse rimangono nelle casse della Commissione Europea o, altrimenti, sono spese male, esse non arriveranno a produrre risultati positivi (Leonardi, 2005).

Il completo assorbimento dei Fondi, dunque, può essere considerato come l'obiettivo primario del processo di implementazione e pertanto un'importante dimensione dell'efficacia di un programma, poiché strettamente correlato alla questione della *cost-effectiveness*, in base alla quale è possibile individuare il modo più economicamente più efficiente per raggiungere un obiettivo (OIR, 2003).

La percentuale delle risorse spese rispetto alla dotazione allocata, ossia la capacità di utilizzare le risorse disponibili nei tempi previsti a vantaggio del territorio, si presenta come il nodo cruciale da cui dipende l'intera qualità degli interventi della politica regionale. In questo lavoro il tasso di spesa, accogliendo la posizione sostenuta da Milio (2007), fungerà da indicatore di performance istituzionale per il periodo 2007-2013.

1.5 Il ruolo del tempo nell'esecuzione finanziaria

Una volta vagliata l'importanza della capacità di assorbire tutti i fondi a disposizione e individuata la sua misurazione attraverso il tasso di esecuzione finanziaria, l'indagine punta adesso l'attenzione su un ulteriore fattore che emerge dalla definizione di *capacità di assorbimento* fornita nel 1999: il fattore-tempo.

Esso indica la necessità di un altro ingrediente fondamentale per la gestione ottimale dei Fondi Strutturali che in Italia è una delle criticità strutturali, e perciò più complesse da sradicare, e che per tale ragione sarà il centro della nostra indagine: la *rapidità* dell'attuazione (Viesti, 2014).

Il fattore-tempo gioca un ruolo determinante su due fronti. Da una parte, gioca sul fronte del rischio di perdita delle risorse se non spese entro le scadenze. Un Paese deve essere in grado di impiegare tutto l'importo delle risorse previste, all'interno di un lasso temporale ben delimitato, dunque ad una certa velocità, pena l'inutilizzabilità delle stesse al sopraggiungere dei termini previsti dal regolamento.

Dall'altra, gioca sul fronte della distribuzione della spesa all'interno dell'arco temporale. L'assorbimento totale dei Fondi è sì necessario ma di per sé non sufficiente ad assicurare la qualità degli interventi e l'effettivo raggiungimento degli obiettivi di riduzione delle disparità socio-economiche che la politica di coesione si è data (Rainoldi, 2010). A questo fine è importante anche la distribuzione temporale della spesa all'interno del periodo di riferimento, che nel caso italiano ha particolarmente gravato sugli ultimi anni.

Per il periodo 2007/2013 la Commissione ha previsto un totale di 9 anni per spendere il denaro impegnato a valere del bilancio comunitario. La rapidità dell'attuazione dei Fondi Strutturali è, dunque, una variabile dalla funzione cruciale, e da essa discendono conseguenze in grado di segnare il destino dell'intero ciclo di politica di coesione. In questo capitolo ci occuperemo dell'importanza di procedere rapidamente e con una spesa più omogeneamente distribuita. In particolare osserveremo le conseguenze negative della lentezza implementativa seguendo tre principali direttrici temporali:

- il rischio futuro di perdere le risorse alla fine del periodo 2007-2013;
- la storicità e le conseguenze del ritardo nei cicli precedenti;
- la conseguenza dell'introduzione del Piano Azione e Coesione nell'attuale periodo di programmazione.

1.5.1 La perdita di risorse: la corsa alla spesa nel biennio 2014-2015

Un Paese o una regione con una modesta capacità di assorbire, nel senso di Boot (2001) e comprova una certa lentezza nel predisporre l'impiego dei Fondi, con il passare degli anni l'implementazione viene viziata da un progressivo accumulo di ritardo rispetto alle scadenze previste e nel contempo aumenta il suo rischio di vedersi sottrarre le risorse. L'incapacità di spendere in tempi serrati diventa un problema ancora più grave se si considera l'esistenza di un preciso *time frame* da rispettare.

Un'ulteriore pressione è stata introdotta a partire dal 1999 dal Regolamento dei Fondi Strutturali attraverso il cosiddetto "disimpegno automatico".

La nota regola del *decommitment* prescrive che la Commissione "procede al disimpegno automatico della parte di un impegno di bilancio connesso ad un programma operativo [...] per la quale non le è stata trasmessa una domanda di pagamento entro il 31 dicembre del secondo anno successivo a quello dell'impegno di bilancio nell'ambito del programma"²⁸. Ciò significa che la parte delle risorse impegnate per ogni annualità contabile per ciascun Fondo (i.e., FSE, FESR) e Programma Operativo (PO) sul bilancio comunitario non spesa dall'Autorità di Gestione responsabile entro due anni viene azzerata ("*regola dell'n+2*"). Il *disimpegno* delle risorse comunitarie comporta anche la parallela e proporzionale riduzione di disponibilità delle relative risorse di cofinanziamento nazionale. Di conseguenza, quanto al ciclo 2007-2013, i Paesi Membri avranno tempo fino al 31 dicembre 2015 per spendere le risorse attribuite a valere dell'annualità 2013 e completare l'esecuzione finanziaria dell'intero settennato. Siamo di fronte ad un incentivo a spendere tutte le risorse disponibili tempestivamente e non accumulare la spesa alla fine del periodo, mettendo di fatto in difficoltà l'attuazione del programma, stabilito per superare la tradizionale lentezza nell'assorbimento dei Fondi che aveva caratterizzato i cicli 89-93 e 94-99, chiusi formalmente soltanto molti anni dopo la fine inizialmente prevista.

Nello stesso tempo però si tratta di una pressione sopra le spalle di un'Amministrazione che si trova a dovere gestire grosse quantità di risorse, e che ha un margine di discrezionalità rispetto ai tempi di spesa molto ridotto, imparagonabilmente inferiore rispetto ai periodi precedenti, in cui non esistevano scadenze annuali. Nonostante tale regola, che pure ha aiutato gli Stati Membri a migliorare l'uniformità della spesa all'interno del periodo 2000-2006, i Paesi hanno sperimentato una serie di espedienti che hanno permesso di evitare il disimpegno attraverso i progetti "coerenti" o di rinviare il problema

²⁸ Artt. 93-97 del Regolamento 1083/2006

agli anni finali della programmazione, grazie anche ad una sponda normativa offerta proprio dalla Commissione Europea. In particolare l'Italia sembra avere abusato di questa pratica.

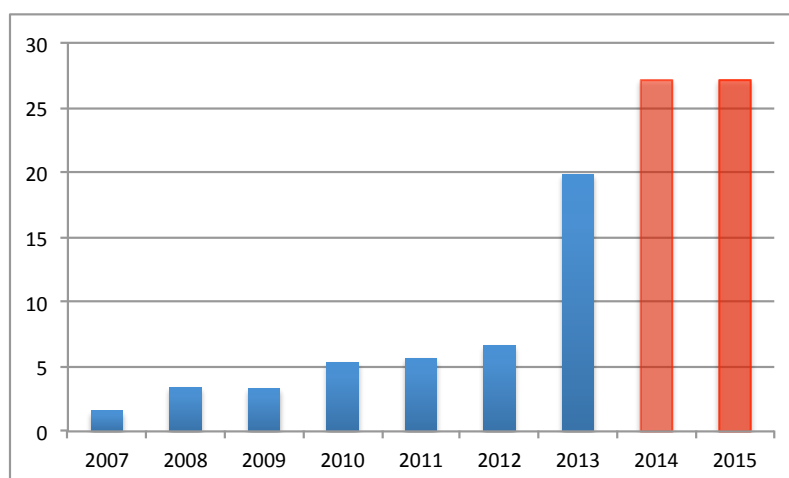
Avere una buona velocità di spesa, dunque, significa utilizzare i Fondi in modo omogeneo all'interno del periodo assegnato e non ritrovarsi con un ritardo irrecuperabile rispetto ai tempi previsti dalla norma.

Un Paese può essere definito “in ritardo” sia riguardo alla posizione relativa rispetto agli altri nella classifica dell'esecuzione finanziaria, e in questo l'Italia ha una performance tra le peggiori d'Europa, ma anche all'andamento rispetto alla propria velocità media.

Accumulare ritardo e concentrare in modo smisurato la spesa negli ultimi anni produce alcune conseguenze fortemente negative. Innanzitutto, per via della relazione normativa che lega gli impegni comunitari a favore di un Programma Operativo e la spesa certificata presso la Commissione, gestire gli ultimi anni disponibili di spesa con un eccessivo carico può comportare la perdita di risorse. L'Italia, come vedremo, nonostante la concentrazione della spesa negli ultimi anni, è poi sempre riuscita ad evitare il disimpegno delle risorse, grazie anche a proroghe politiche, a discapito della qualità delle operazioni finanziarie. Nulla però è possibile prevedere per i prossimi due anni di programmazione 2014 e 2015, nei quali l'Italia si troverà a dover accelerare la spesa in modo abnorme rispetto a quanto fatto nel 2013. Il grafico mostra l'andamento della spesa annuale in percentuale della dotazione totale del FESR 2007-2013. Nei primi 6 anni la velocità media di spesa annuale del FESR è stata del 4,3%, con una performance di spesa crescente, dall'1,6% del 2007 al 6,6% del 2012, mentre nel 2013 si è registrata un'impennata del 20% del totale allocato. Fra il 1° gennaio e il 31 dicembre 2013, l'Italia ha certificato alla Commissione Europea circa 7 miliardi di euro, di cui 4 miliardi di cofinanziamento Europeo a valere del FESR, 1,2 miliardi di FSE e il resto di cofinanziamento nazionale. Un'accelerazione eccezionale che ha posizionato l'Italia al secondo posto della classifica tra i migliori utilizzatori delle risorse comunitarie nel corso del 2013.

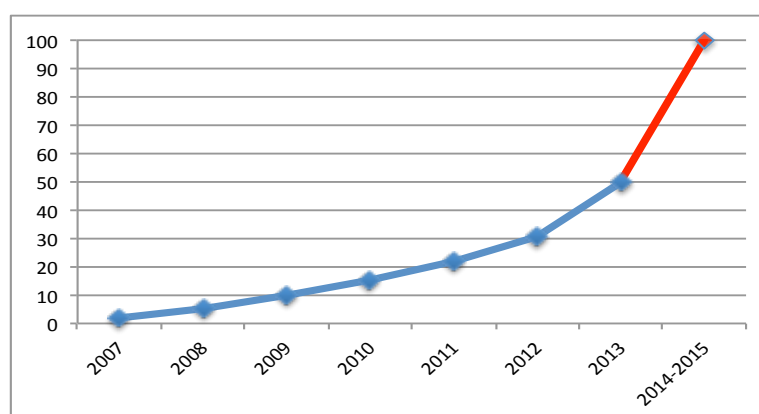
Il rischio di perdere le risorse però è molto concreto. Negli ultimi due anni a disposizione l'Italia dovrà aumentare ancora di un terzo la velocità di spesa rispetto allo sforzo emergenziale fatto nel 2013, per certificare una spesa di 14 miliardi di euro (FESR+FSE) pari a quanto speso nei 7 anni appena conclusi.

Fig. 1.8 - Tasso di spesa certificata del FESR 2007-2013 rispetto al totale allocato in Italia
(% annua su dotazione iniziale)



Fonte: Elaborazione su dati DG Regio 2014

Fig. 1.9 . Andamento della spesa certificata – Totale annuo cumulato (% di spesa su dotazione iniziale)



Fonte: Elaborazione su dati DG Regio 2014

In via generale, la perdita di Fondi può rappresentare dunque non solo un danno di tipo economico ma anche di tipo politico. Nel periodo 2007-2013 l'Italia è riuscita ad evitare grossi disimpegni – la “tagliola” della regola N+2 è scattata solo per il POIN Attrattori, che ha perso 33,3 milioni di euro allo scoccare del 31 dicembre 2012 - ma rimane il punto interrogativo sui prossimi due anni di programmazione. Se l'Italia non riuscirà a confermare, e anzi migliorare, la già eccezionale spesa del 2013 rischia di vedersi disimpegnata una cifra di Fondi comunitari molto elevata, politicamente inaccettabile. Per questo la Commissione si definisce “preoccupatissima”. Comunicare all'Italia la perdita di alcuni miliardi di euro si rivelerebbe una grossa questione politica, che avrebbe la forza di

mettere in discussione e determinare gravi conseguenze sul futuro e la tenuta della Politica di Coesione, dato il peso dell'Italia e il suo ruolo di *contribuente netto* al bilancio comunitario. La stessa Commissione non ha alcun interesse a far sì che l'Italia perda risorse. Al contrario, l'impegno a seguire da vicino le difficoltà italiane, affinché si spenda, possibilmente bene, è considerato prioritario dalla Commissione (CE, Strategic Report 2013), così come per i Paesi con il tasso di assorbimento finanziario più critico, come la Bulgaria e la Romania. L'incapacità dei Paesi di rispettare gli adempimenti previsti dalla Politica di Coesione è considerata una minaccia della efficacia e della stessa legittimità dell'Unione Europea a legiferare e governare tale aspetto della vita economia europea (Borzel 2001). Inoltre si ricorda il rischio corso dell'Italia, in sede di contrattazione delle risorse finanziarie da attribuire per il periodo 2014-2020 manifestatosi, alla luce del persistente ritardo italiano registrato durante i mesi di negoziazione, nella prospettiva – poi accantonata – di una riduzione dell'allocazione finanziaria, dovuta alla presenza di una tendenza comunitaria favorevole a “reimpostare la politica di coesione in termini pregiudizievoli per gli interessi nazionali” (Corte dei Conti 2013).

A quanto ammonta il rischio di risorse soggette al disimpegno entro il 31 dicembre 2015? Osserviamo da vicino il FESR, ossia il fondo che nel presente ciclo si è rivelato più problematico da impiegare rispetto al FSE, la cui spesa si attesta al 64% del totale allocato. Il Regolamento 2006 prevede tre casi in cui è possibile una deroga alla soglia annuale, che rinvia il rischio di disimpegno: i Grandi Progetti, gli aiuti di Stato e le sospensioni per motivi giudiziari o amministrativi. Le ultime due hanno avuto un ruolo marginale nel caso italiano. Infatti, per quanto riguarda gli aiuti di Stato, il Regolamento imponeva la deroga solo post-autorizzazione da parte della DG Concorrenza, rendendo “quasi-neutrale” l'impatto della deroga in quanto si applicava nel momento in cui non era più necessario avere una deroga visto che le risorse dovevano essere spese a seguito della decisione di aiuto, mentre quasi nulle sono state le deroghe concesse per sospensioni dovute a motivi giudiziari e/o amministrativi: le regioni non ne hanno fatto quasi mai richiesta visto che era necessario avere una sentenza del TAR o Giudiziarica con effetto sospensivo sui pagamenti delle AdG.

Riguardo ai Grandi Progetti, ossia progetti di larga scala con un costo superiore ai 50 milioni di euro e soggetti all'approvazione specifica della Commissione europea, le deroghe sono cambiate nel corso degli anni, sia a seguito dell'approvazione dei primi Grandi Progetti presentati sia a seguito delle modifiche dei tassi di cofinanziamento

avvenute, soprattutto nel biennio 2012-2013 a seguito del PAC (cfr. *infra*). La deroga ha consentito, anno dopo anno, di tenere in stand-by un certo ammontare di Fondi, già impegnato dalla Commissione, cioè di evitare il disimpegno automatico pur non spendendolo entro i termini. Entreremo in seguito nel dettaglio dei Grandi Progetti, ma in questa sede è interessante rilevare che entro la fine del 2014 l'Italia, a fronte di un impegno di bilancio comunitario di 17,4 miliardi per il FESR, dovrà spendere quasi 6 miliardi, ma ne basteranno solo 3,4 per non incorrere nella tagliola del disimpegno proprio grazie alla deroga prevista per i Grandi Progetti, che ammonta a 2,5 miliardi. Tale deroga, però, scompare nel 2015, poiché essa consente solo di rinviare all'interno del periodo, ma non permette di sfiorare il limite ultimo del 31 dicembre 2015. Per il 2015 il totale delle risorse impegnate a valere del FESR sarà di quasi 21 miliardi, ossia il totale allocato, e la spesa da certificare – se nel 2014 l'Italia riuscirà a spendere i 3,4 miliardi scoperti dalla deroga - sarà di 6 miliardi.

Tabella 1.1 - Quadro riassuntivo degli impegni, spese certificate e deroghe per Grandi Progetti relative agli anni 2014 e 2015 per Obiettivo

OBIETTIVO	Totale impegnato al 2012 (a)	Totale speso al 31 marzo 2014	da spendere entro 31 dic 2014 (b)	% restante (b / a)	Grandi Progetti (c)	da spendere senza GP (d)	% restante (d / a)
CONV	14.803.346.327	9.373.186.142	5.430.160.185	36,7%	2.430.465.609	2.999.694.576	20,3%
CRO	2.626.423.017	2.157.597.745	468.825.272	17,9%	45.300.578	423.524.695	16,1%
TOTALE	17.429.769.344	11.530.783.886	5.898.985.457	33,8%	2.475.766.187	3.423.219.271	19,6%

OBIETTIVO	Totale impegnato al 2013 (a)	Totale speso al 31 marzo 2014	Da spendere entro 31 dic 2015 (b)	% restante (b / a)	totale Grandi Progetti da sottrarre (c)	Da spendere con GP (d)	% restante (d / a)
CONV	17.847.665.708	9.373.186.142	8.474.479.566	47,5%	0	8.474.479.566	47,5%
CRO	3.144.405.253	2.157.597.745	986.807.508	31,4%	0	986.807.508	31,4%
TOTALE	20.992.070.961	11.530.783.886	9.461.287.075	45,1%	0	9.461.287.075	45,1%

Fonte: Elaborazioni su dati DG Regio 2014

Seppure nel 2014 e nel 2015 l'Italia dovesse riuscire ad eguagliare il record di spesa del 2013, anno di picco dell'intero ciclo, comunque perderebbe una cifra superiore al miliardo di euro.

1.5.2 Il ritardo strutturale e il falso mito dei fondi persi

Dopo aver verificato l'effettivo rischio di sottrazione di Fondi per il periodo 2007-2013 relativi alle dotazioni del FESR e del FSE, a questo punto è necessario mostrare che il problema italiano storicamente, almeno per ciò che riguarda il Fondo più rilevante (FESR), non risiede nel quantitativo finale della spesa rispetto alla dotazione iniziale, bensì nella tempistica di attuazione e nella frenetica attività di rendicontazione negli anni finali. Per comprendere ciò, sarà dunque opportuno focalizzarsi su due aspetti fondamentali desumibili dall'esperienza italiana in tema di politica di coesione:

1. Il ritardo strutturale
2. Il falso mito dei Fondi “persi”

Se la difficoltà italiana del ciclo 2007-2013 è l'estrema lentezza dell'avanzamento finanziario, che a due anni dalla chiusura dei programmi operativi, risulta ammontare circa alla metà dell'allocazione totale, si deve segnalare che si tratta di un fenomeno che è già sistematicamente avvenuto nel passato. La questione della dilatazione dei tempi di spesa è un problema strutturale del processo di implementazione italiano.

Sin dall'avvio del primo ciclo di politica di coesione 1989-1993 l'Italia si è trovata a dovere inseguire la spesa fino agli ultimissimi anni a disposizione, anche grazie a proroghe politiche concordate con la Commissione. Complice l'adozione dei Programmi solo negli ultimi mesi del 1990, la crisi, la fine dell'intervento Straordinario nel Mezzogiorno e l'indisponibilità di cofinanziamento nazionale (Rainoldi, 2010), la spesa rimase bloccata fino al 1993. La scadenza prevedeva il limite del 31 dicembre 1995 per assorbire i fondi stanziati. Al dicembre 1994, le regioni dell'Obiettivo 1 a cui era stanziata la gran parte delle risorse (4,5 miliardi di ecu su un totale di 5 miliardi per il FESR, l'84,6% dei Fondi Strutturali), si trovavano in grave ritardo, avendo certificato la spesa del 60% dei Fondi disponibili. Solo in seguito ad un'Intesa tra la Commissione e il Governo italiano firmata a metà 1995 per custodire i Fondi destinati all'allora QCS 89-93, che prevedeva la proroga di un biennio, l'Italia riuscì a spendere il 98% del totale del FESR, perdendo “soltanto” 98 milioni di euro e circa 270 milioni per il Fondo Sociale Europeo, il cui tasso di assorbimento fu di circa il 40%.

La diretta conseguenza della lentezza sin dagli albori della politica di coesione italiana fu la trasmissione della “catena del ritardo” al periodo successivo: il ciclo di programmazione 1994-1999. Se è vero che a fine periodo l'Italia riuscì a spendere il 97% del totale del FESR (12 miliardi) e circa il 90% del FSE (3 miliardi), con un perdita complessiva di quasi 940 milioni (FESR+FSE) senza utilizzare proroghe speciali, tuttavia la tendenza alla concentrazione della spesa nei tre anni finali si manifestò con forza. Alla fine del 1996 la spesa era del 25% del totale FESR, mentre alla fine del 1998, a tre anni dalla fine prevista nel 2001, era di poco più del 50%. Ancora una volta l'Italia si trovò con il rischio tangibile di perdere le risorse e in ritardo rispetto ai Paesi che per dotazione erano confrontabili nella performance, come Grecia, Spagna e Portogallo (attestati tra il 60% e il 70%). Nonostante un migliorato approccio al tema della “rapidità” del processo di implementazione, l'Italia si confermò strutturalmente in difficoltà nel comprimere i tempi. Rainoldi (2010) fa notare che l'Italia fu il Paese che spese il maggior numero di fondi rispetto alla dotazione oltre il termine del periodo di programmazione di riferimento (il 20% oltre il 1995, il 28,3% oltre il 1999). Come analizzeremo in seguito, in questo caso non fu una proroga, ma la provvidenziale introduzione dell'espedito dei “progetti sponda” a partire dal 1997 che si rivelò risolutiva ai fini del salvataggio delle risorse.

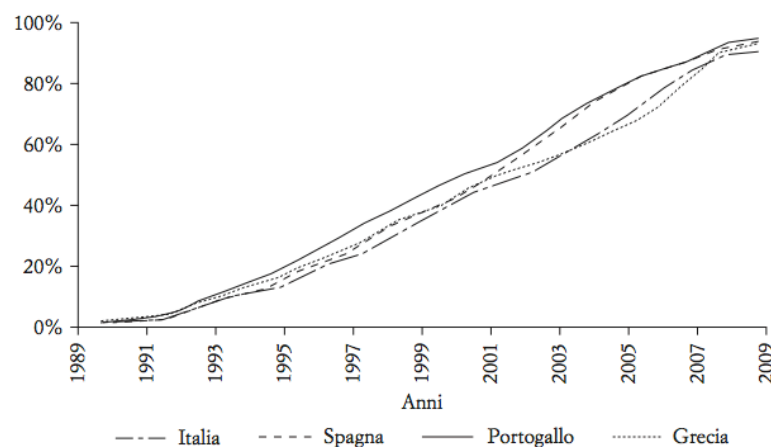
Stessa cosa si verificò per il periodo 2000-2006, quando il peso del ciclo in chiusura gravò su quello nascente. Ma anche qui il risultato fu analogo: spesa pressoché completa dei Fondi – 18,3 miliardi su 18,7 pari al 97,5% del FESR – una proroga generalizzata di 6 mesi giustificata dalla crisi economica (con chiusura ufficiale slittata dal 31 dicembre 2008 al 30 giugno 2009), una scoraggiante lentezza nella prima parte del ciclo e una concentrazione della spesa negli ultimi anni, con un largo ricorso ai “progetti coerenti”. Dopo tre anni, fine 2002, l'Italia risultava avere assorbito solo il 12% del FESR (il 60% dei complessivi Fondi) e il 70% a fine 2006. Il dato finale dell'esecuzione finanziaria al 97,5% sconta le rettifiche effettuate nel corso degli anni e per questo motivo è profondamente differente rispetto al dato diffuso dal Bollettino della Relazione annuale IGRUE 2009, che invece segnalava un overbooking complessivo del 106% del FESR.

Come segnala Rainoldi, il gap temporale sistemico di un anno rispetto ai paesi alla fine del 2009 si è ristretto quasi del tutto, dal momento che la distanza che si può contare tra Grecia, Portogallo, Spagna e Italia sta in 2 punti percentuali.

L'andamento storico della spesa italiana dimostra ineccepibilmente che la criticità nodale della gestione vada ricercata non tanto nella quantità di risorse assorbite quanto nella strutturale lentezza dell'attuazione, che come vedremo più avanti, combinata con gli effetti

collaterali della regola N+2 e una difficoltà a produrre nuova progettualità, si tradurrà in una discutibile qualità degli interventi e in una diluzione degli investimenti reali sul territorio. L'insegnamento che si può trarre da tali dati è che l'Italia è sempre riuscita – attraverso espedienti di varia natura, che vanno dalle proroghe allo stratagemma contabile dei progetti coerenti – a chiudere i programmi con una spesa certificata del FESR prossima al 100% del totale della dotazione a livello italiano. Dai dati forniti dalla DG Regio emerge, però, una percentuale di spesa che si riduce sensibilmente se si allarga il campo dell'analisi dal solo FESR al complesso dei Fondi Strutturali, che comprendono anche FSE, FEAOG e SFOP. In particolare, la percentuale di spesa per il ciclo 1989-1993 si riduce in maniera rilevante dal 98% all'88%, mentre tale riduzione della capacità di assorbimento diminuisce meno sensibilmente per il ciclo 94-99 (dal 97% al 94%) e per il periodo 2000-2006 (dal 96% al 94%). Ancora più interessante è il focus sulle regioni in ritardo di sviluppo dell'Obiettivo 1, che hanno registrato performance di spesa prossime alla media italiana. Per il primo periodo 89-93, considerando che all'obiettivo concorrono anche parte degli altri Fondi Strutturali oltre al FESR, le regioni dell'Obiettivo 1 risultano aver speso alla fine l'86% della dotazione prevista inizialmente (contro l'88% a livello nazionale), per il ciclo 94-99 il 93% (contro il 94% nazionale) e nel 2000-2006 il 93% (a fronte di un 94% totale nazionale).

Fig. 1.10 - Percentuale di spesa cumulata del FESR 1989-2009



Fonte: DG REGIO 2009 – Rainoldi, 2010

Tabella 1.2 - Tasso spesa del FESR 2000-2006 negli Stati Membri al dicembre 2008

2000-2006			
Paese	% spesa FS	Paese	% spesa FS
Malta	95%	Polska	94%
Magyarország	95%	Portugal	93%
Slovenija	95%	Ceska Republika	92%
Latvija	95%	Deutschland	92%
Lietuva	95%	France	92%
Eesti	95%	Ellada	90%
Suomi/Finland	95%	Belgique-België	90%
Österreich	95%	United Kingdom	90%
Sverige	95%	España	89%
Slovenska Repubblica	95%	Nederland	86%
Ireland	94%	Italia	86%

Fonte: Elaborazione su dati DG Regio Annual Report 2009

Tabella 1.3 - Riepilogo del tasso di assorbimento per ciclo di programmazione e Fondo
(milioni di euro) in Italia.

	DOTAZIONE	SPESA	% FINALE	% SPESA A 3 ANNI DALLA CHIUSURA	% SPESA ULTIMI 3 ANNI
1989-1993					
FESR	5.045.848.485	4.951.921.800	98%	78%	20%
FSE	438.056.201	169.070.357	38,6%	22%	17%
1994-1999					
FESR	12.171.061.816	11.827.264.047	97,2%	52%	45%
FSE	3.272.077.661	2.673.941.469	81,7%	50%	32%
2000-2006					
FESR	18.753.154.192	18.282.220.030	97,5%	47%	50%
FSE	8.859.096.107	8.186.433.340	92,4%	51%	41%
2007-2013					
FESR	20.992.070.961	9.605.178.583	45,8%	32%	
FSE	6.930.542.469	4.411.847.935	63,7%	47%	

Fonte: Elaborazioni su dati DG Regio 2014

Tabella 1.4 - Percentuale di utilizzo del FESR avvenuta oltre il termine del periodo di programmazione di riferimento

Periodo 1989/1993		Periodo 1994/1999	
Portogallo	10,8	Portogallo	11,1
Grecia	16,7	Spagna	23,9
Spagna	18,5	Grecia	25,9
Italia	20,1	Italia	28,3

Fonte: Commissione europea, DG Regio – Rainoldi 2010

Tabella 1.5 – Riepilogo del tasso di esecuzione finanziaria finale dei Fondi Strutturali nelle regioni Obiettivo 1, per ciclo di programmazione (1989/1993 e 1994/1999) e Stato Membro*

		1994-1999	
		Paese	% spesa FS
1989-1993		Belgique-België	127%
		Ireland	99%
		Portugal	98%
		Ellada	94%
		España	94%
		Italia	93%
		Österreich	93%
		Deutschland	91%
		France	88%
		United Kingdom	88%
		Nederland	67%
Paese	% spesa FS		
Deutschland	140%		
España	116%		
Ellada	101%		
Portugal	89%		
United Kingdom	89%		
Italia	86%		
Ireland	81%		
France	78%		

Fonte: elaborazione su dati DG Regio 2013

*I Fondi Strutturali comprendono il FESR, il FSE, il FEAOG e lo SFOP

Tabella 1.6 – Riepilogo del tasso di esecuzione finanziaria finale dei Fondi Strutturali nelle regioni Obiettivo 1, per ciclo di programmazione (2000-2006) e Stato Membro*

2000-2006			
Paese	% spesa FS	Paese	% spesa FS
Malta	100%	Eesti	96%
Österreich	99%	Belgique-België	95%
Suomi/Finland	98%	Ceska Republika	95%
Magyarország	96%	Polska	95%
Slovenija	96%	Ireland	95%
Ellada	96%	Slovenska Republika	95%
Portugal	96%	United Kingdom	95%
Latvija	96%	France	95%
Sverige	96%	España	95%
Deutschland	96%	Nederland	94%
Lietuva	96%	Italia	93%

Fonte: elaborazione su dati DG Regio 2013

*I Fondi Strutturali comprendono il FESR, il FSE, il FEAOG e lo SFOP

Tabella 1.7 – Tasso di spesa dei Fondi Strutturali nelle regioni Obiettivo 1 per ciclo di programmazione al 1993, 1999 e 2006

	1989-1993	1994-1999	2000-2006*
Belgique-België	nd	72	76
Österreich	nd	77	74
Deutschland	nd	nd	77
Nederland	nd	67	72
Ireland	95	87	82
Portugal	91	89	75
España	87	82	75
Ellada	84	73	53
France	84	67	64
United Kingdom	83	67	66
Italia	73	67	60

Fonte: Elaborazioni su dati dei Rapporti Annuali di esecuzione di implementazione finanziaria 1994, 2000 e 2007

L'evidenza empirica fornita dalla tabella 1.5 mostra come le regioni del Mezzogiorno italiano abbiano registrato una performance di implementazione finanziaria costantemente

inferiore nell'Europa a 15 relativamente all'ultimo anno di impegno dei Fondi da parte del bilancio comunitario (1993, 1999, 2006).

1.5.3 La qualità della spesa

C'è un altro effetto molto dannoso che deriva dalla malsana tendenza delle regioni italiane a procrastinare la spesa fino ad un'insostenibile concentrazione negli anni finali (Barca 2013): la qualità e l'efficacia della spesa, intesa come capacità di produrre gli effetti e i cambiamenti attesi.

La scarsa rapidità dell'attuazione, in via di principio, non necessariamente influisce sulla qualità delle operazioni finanziate, tuttavia le due cose tendono ad andare insieme, com'è piuttosto semplice constatare se si riflette sull'ampia esperienza italiana.

La procrastinazione e la concentrazione della spesa in extremis incidono sulla qualità delle operazioni finanziate attraverso due canali differenti:

- il sistema di *accountability* definito dalla politica di coesione fortemente orientato sull'implementazione finanziaria;
- la diluizione dell'impatto nel tempo, che indebolisce gli obiettivi di policy.

Il primo ha a che fare con gli sforzi delle Amministrazioni sul finire del periodo di programmazione, tutti tesi alla necessità di “fare spesa” e poco orientati alla qualità degli interventi pur di sottrarre le risorse alla “scura” del disimpegno incombente. Il vaglio del ruolo delle diverse dimensioni di *accountability* nella specifica sfera della politica di coesione è stato proposto con estrema accuratezza da Polverari (2011): uno studio fondamentale per comprendere l'impatto della struttura normativa a livello europeo sulla qualità dei progetti finanziati. Esso, tra le tante emerse nell'ambito di una crescente attenzione politica sulla qualità della *governance*, accoglie la definizione di *accountability* di Oliver (1991), che la identifica come il processo in base al quale si “suscettibile di essere chiamati a fornire un resoconto o una spiegazione delle [proprie] azioni e, quando appropriato, a subire le conseguenze, assumersi la colpa o impegnarsi a mettere le cose a posto se dovesse emergere che sono stati commessi degli errori”. Un meccanismo basilare nel gioco democratico, che nella Politica di Coesione trova solida e attuazione attraverso una legislazione fortemente *accountable*, ma che tende a privilegiare la dimensione finanziaria e procedurale piuttosto che quella di risultato e di performance (Polverari, 2011). E' il

manifestarsi del rischio che oltre un certo punto il conseguimento a tutti i costi dell'*accountability* sia controproducente (Mulgan 2003; Polverari 2011). In questa sede stiamo affermando che la scarsa rapidità di attuazione della politica di coesione, che si mescola ad un sistema sbilanciato e orientato alla procedura piuttosto che sui risultati, determina un abbassamento della qualità della spesa. Polverari rileva che è lo stesso impianto normativo previsto dal Regolamento generale (CE) 1083/2006 a codificare il grado di *accountability*, prevedendo un determinato meccanismo di incentivo alla sua osservanza (*enforcement*) per ciascuna delle fasi del ciclo di policy:

- coinvolgimento di partner e stakeholder nel policy making (art. 11)
- monitoraggio e la reportistica (artt. 63-68; 29-31)
- valutazione (artt. 48-49)
- gestione finanziaria (artt. 93-97)

Nel caso del partenariato, la cogenza delle norme che dovrebbero assicurare l'effettivo coinvolgimento di partner e stakeholder all'interno del processo di gestione è molto debole. Si può affermare con un certo grado di sicurezza che tale meccanismo è oggetto di forte discrezionalità da parte delle Autorità di Gestione, rimanendo esso mero e vago principio senza implicazioni di tipo operativo, che anzi rafforzerebbero la fase dell'implementazione (per esempio migliorando il *targeting* e il tiraggio e la qualità degli interventi). Nella fase del monitoraggio c'è stata un'adesione talvolta esclusivamente formale da parte delle Autorità di Gestione, a cui spetta il compito di metter in piedi un sistema di monitoraggio finanziario e fisico e di darne comunicazione sistematicamente attraverso un Rapporto Annuale di Esecuzione. In particolare tale adempimento si è focalizzato soprattutto sulle informazioni finanziarie e procedurali piuttosto che fisiche, anche a causa di oggettive difficoltà nell'interpretazione degli indicatori e nella rendicontazione di realizzazioni fisiche nel caso di Programmi Operativi dalle dotazioni elevate. Il risultato è stato che, come emerso in Mendez, Kah e Bachtler (2010) solo la metà degli Stati Membri ha presentato informazioni sugli indicatori fisici *core*.

Stessa cosa dicasi nel caso della funzione di valutazione che dovrebbe rappresentare il baluardo normativo a garanzia dell'*accountability*. Le tre tipologie di valutazione previste (*ex ante*, intermedia e finale) sono – almeno sulla carta – mezzi potentissimi per sostenere l'*accountability*. Eppure, ancora una volta, la debolezza delle norme previste dal Regolamento 2006, l'assenza di controlli sulla qualità effettiva delle valutazioni e la

colpevole mancanza di sanzioni ha di fatto neutralizzato le eccezionali potenzialità di questo strumento. Le valutazioni *ex ante*, che dovrebbero servire alla definizione degli obiettivi a supporto della programmazione sono state inconsistenti e generiche (DG Regio 2009²⁹), le valutazioni intermedie sono state affidate alla “libertà di coscienza” delle Autorità di Gestione, che pur tuttavia le hanno attuate seppure concentrandosi sull’aspetto finanziario e attuativo senza il minimo “approccio critico” (Polverari e Vitale, 2010³⁰; Polverari 2011). Le valutazioni *ex post*, cui l’architettura normativa attribuisce la funzione di fornire un quadro della destinazione e dei risultati conseguiti con i miliardi di euro della Politica di Coesione, dunque l’emblema dell’*accountability* finanziaria, di risultato e d’impatto, sono state di modesta utilità³¹ nei periodi precedenti, e per il ciclo 2007-2013 non viene prevista neanche l’obbligatorietà a livello di Programma Operativo.

Tutt’altra è la questione della gestione finanziaria, che prevede un set di sanzioni e meccanismi di deterrenza micidiali per politici ed amministratori, in grado persino di provocare la perdita irrevocabile e automatica di risorse³². Come fa notare Polverari, per gestione finanziaria si intende l’insieme delle fasi che va dalla rendicontazione dei beneficiari alla presentazione delle dichiarazioni di spesa alla Commissione da parte dell’Autorità di Certificazione, ed è il processo più severamente regolamentato di tutto l’apparato gestionale. Gli stringenti requisiti di certificazione della spesa, l’elevato rischio di incorrere in un controllo di *Audit*³³ e subire interruzioni, sospensioni o restituzione di risorse, il blocco dei pagamenti intermedi imposto in assenza dell’approvazione del Sistema di Gestione e Controllo ex art. 71 e lo spauracchio del disimpegno automatico rendono la “gestione finanziaria” il centro di gravità dell’intero Programma, che assorbe quasi del tutto gli sforzi e i timori dell’Amministrazione, comportando spesso la deriva di progetti di discutibile pregevolezza o uniformità rispetto alle priorità fissate. Insomma, l’esperienza mostra che l’eccessiva preoccupazione per l’assorbimento finanziario e per gli audit, pienamente giustificata dalla severità delle norme, piuttosto che sui risultati e

²⁹ J. Bachtler, L. Polverari, H. Oraž, K. Clement e H. Tödting-Schönhofer, con F. Gross, I. McMaster e I. Naylor, *Ex Post Evaluation of the Management and Implementation of Cohesion Policy, 2000-06 (ERDF), Final Comparative Report to the European Commission, Bruxelles, DG Regio 2009.*

³⁰ L. Polverari e R. Vitale, *Riflessioni sulla riforma della politica di coesione per il periodo 2014-2020: stato del dibattito e prospettive per l’Italia*, in «Rivista Giuridica del Mezzogiorno», 4/2010.

³¹ Si consideri il fatto che le valutazioni *ex post* relative al ciclo 2000-2006 furono pronte già anni prima rispetto alla chiusura ufficiale della programmazione.

³² Le cause di tale enfasi possono essere fatte risalire al 1998, quando cambia l’atteggiamento dell’Unione Europea nei confronti della precedente stagione di irregolarità e in relazione anche al mutato quadro modificato dall’allargamento del 1995 e dell’atteso del 2004. Prova ne sia l’istituzione dell’OLAF prevista nel pacchetto di riforma licenziato dopo le dimissioni della Commissione Santer nel 1999 (Davies, Polverari 2011; Kassim 2008).

³³ Oltre all’Autorità di Audit propria del Programma Operativo, i controlli derivano da tre livelli: Autorità Nazionale di Audit, Corte dei Conti Europea e Uffici di Audit della Commissione.

impatti, ha “determinato delle conseguenze negative per l’efficace attuazione strategica dei programmi” (Bachtler *et al.*, 2009; Polverari, 2011). Si prenda la regola N+2, per esempio. La letteratura empirica ha fornito alcune interessanti indicazioni circa l’impatto della regola N+2 sia sul meccanismo di *accountability* finanziaria che sulla qualità della spesa. Da una parte le Autorità di Gestione, vedendosi improvvisamente pressate, hanno dovuto migliorare la pianificazione, prevedere un’analisi dei rischi e monitoraggio, snellire le procedure, supportare la produzione di nuova progettazione, aumentare le risorse umane, migliorare la comunicazione circa le scadenze dei pagamenti, prevedere un rafforzamento nell’assistenza dei progetti in difficoltà, oltre che pretendere una più rapida richiesta di pagamento da parte dei beneficiari, superare le interruzioni dovute agli “schemi locali” e concedere ulteriore cofinanziamento regionale (Polverari *et al.* 2004; Vironen 2008; Polverari 2011). Dall’altra, però, grosse complicazioni sono arrivate dai biblici tempi di progettazione e di costruzione dei Grandi Progetti e dalla complessità dovuta alla necessità di riallocare, in caso di mancato completamento degli stessi, enormi porzioni di finanziamento in tempi rapidi (Davies e Gross 2007). In particolare Downes *et al.* (2003) e Bachtler *et al.* (2009) hanno sottolineato le ripercussioni di questa eccessiva enfasi sull’assorbimento piuttosto che sulla qualità dei progetti e sugli obiettivi strategici del programma, per esempio attraverso un allargamento delle maglie nella definizione dei criteri in sede di selezione dei progetti che ha comportato l’accoglimento di progetti meno strategici (Davies e Polverari, 2011). Alle stesse conclusioni è arrivato il *Rapporto di valutazione Ex-post* dei Programmi Operativi 2000-2006 cofinanziati dal FESR nelle regioni Obiettivo 1 e 2 (EPRC 2009), secondo il quale la spinta alla spesa ha avuto implicazioni negative sulla gestione strategica dei programmi attraverso: un’avversione al rischio o alle misure e progetti sperimentali; una crescente proporzione di tempo dello staff dedicato alla gestione finanziaria e alle procedure di controllo; una pervasiva “cultura di audit”, che in certi casi è stata guardata come più rigorosa e intollerante degli errori rispetto alle pratiche nazionali; un sentimento di disillusione nei confronti della burocrazia delle procedure della politica di Coesione da parte delle Autorità di Gestione, dei corpi intermedi e dei partecipanti ai progetti, che ha portato in certi casi ad evitare di concorrere per i Fondi europei (EPRC, 2009).

In breve, la politica di coesione prevede punizioni esemplari nel caso di mancata spesa, mentre non prevede affatto sanzioni nel caso di meccanismi che pure assicurerebbero la qualità dell’intero processo di implementazione dei Fondi Strutturali.

Come vedremo nello specifico caso italiano, tale squilibrio, misto all'incapacità strutturale delle amministrazioni italiane, incide sulla qualità della spesa, attraverso la distribuzione indiscriminata di fondi, interventi inutili o poco efficaci, selezione degli "interventi" con scarsità di controlli³⁴, velocizzando la spesa e sottraendola al disimpegno ma nello stesso tempo trasferendo il problema all'attenzione successiva di autorità esterne (GdF, OLAF, ecc.) (Profeti, 2013).

Altro canale attraverso cui la lentezza dell'attuazione si ripercuote poi sulla qualità è il rinvio dell'impatto. Un programma operativo è una somma di progetti che l'Autorità di Gestione ha il compito di far procedere insieme all'interno del periodo individuato e i cui benefici devono superare i costi, affinché la spesa produca impatto positivo. Lo scopo delle regioni e degli Stati Membri è dunque quello di cercare di cogliere tali benefici prima possibile, nel *time frame* designato. Quanto più la spesa viene procrastinata, tanto più i benefici verranno diluiti nel tempo (siano essi la pulizia di un fiume, la costruzione di una strada che permette ai cittadini di spostarsi più economicamente, ecc), indebolendo gli obiettivi di policy che il Programma Operativo si era prefissato.

Il ritardo implica non solo un problema amministrativo-burocratico per la Commissione che impegna annualmente denaro che poi effettivamente non è utilizzato, ma soprattutto un problema nell'economia reale: i benefici derivanti da fondi Ue che potrebbero essere spesi per creare lavoro, innovazione, cambiamenti strutturali adesso risultano posticipati a data da destinarsi. Premesso ciò, il ritardo nell'assorbimento finanziario è un indicatore del fatto che una regione non avrà i suoi benefici nei tempi stabiliti. Si ricordi, inoltre, il proposito ultimo della politica di coesione di fare crescere le regioni europee insieme, in modo equo e armonico, ed evitare che le regioni procedano a velocità di crescita differenti al fine di tenere i cittadini all'interno di un comune gruppo europeo.

La velocità della spesa è importante. È importante distribuire in modo equilibrato la spesa all'interno del periodo di programmazione per diversi motivi. Innanzitutto perché la crescita e l'impatto deve andare di pari passo con tutte le altre regioni d'Europa e quindi una spesa lenta in ritardo rispetto alle altre regioni determina, quando si manifesta, un impatto ritardato e quindi crescita e sviluppo che non sono armonici rispetto a quelli delle

³⁴ Per rendere più veloci le operazioni di pagamento nell'ambito del FSE 2000-2006, l'amministrazione regionale siciliana stabilì per legge (2007) che fosse sufficiente per i beneficiari autocertificare le spese sostenute, rimuovendo l'obbligo di presentare documentazione (esempio citato in Profeti, 2013).

altre regioni europee. La spesa concentrata negli ultimi anni di programmazione è una spesa che produrrà i suoi effetti in tempi diversi rispetto a quelli degli altri paesi.

Una sintesi molto eloquente di questo doppio livello di canali attraverso cui la lentezza di attuazione si riverbera sulla qualità è racchiusa nell'uso spregiudicato dei progetti coerenti.

1.5.4 L'abuso dei "progetti coerenti"

Uno dei rischi connessi alla pressione di spendere entro serrate scadenze per evitare il sopraggiungere dei termini (1994-1999) e il meccanismo N+2 (a partire dal 2000), insieme alla concomitante incapacità di nuova progettualità mista ad un ritardo attuativo strutturale, è rappresentato dai "progetti sponda", successivamente denominati anche "coerenti". Essi hanno, da una parte, permesso di accelerare la rendicontazione della spesa e assicurare il completo assorbimento finanziario alla fine dei due periodi precedenti, ma dall'altra hanno prodotto effetti perversi sulla qualità degli interventi e gravi ripercussioni sul principio dell'addizionalità³⁵, secondo il quale, affinché si produca il massimo impatto economico, i Fondi Strutturali devono aggiungersi e non sostituirsi alle risorse nazionali stanziare per lo sviluppo regionale.

Il risultato è che la riprogrammazione strettamente basata sui "progetti sponda" ha vanificato buona parte della potenzialità insita nei Fondi Strutturali.

La progettazione "sponda" è la chiave per comprendere come l'incapacità di implementazione in tempi sufficientemente rapidi abbia potuto compromettere la qualità degli interventi e il definitivo impatto dei Fondi. Si tratta di uno strumento contabile che la Commissione ha politicamente tollerato per la sua natura non formalmente contraria alla normativa comunitaria³⁶, che avrebbe dovuto essere adoperato in circostanze eccezionali, ma che è stato usato sistematicamente a partire dal 1997, quando una delibera del CIPE spianò la strada ai progetti coerenti³⁷.

³⁵ Il principio è sancito dall'art. 15 del Regolamento n.1083/2006 e precedentemente previsto dall'art. 11 del Regolamento (CE) n. 1260/1999.

³⁶ Tale pratica viene inizialmente ammessa a condizione che le risorse liberate siano destinate ad investimenti equivalenti con finalità analoghe.

³⁷ Dalla delibera del CIPE del 16 ottobre 1997 "Indirizzi per l'armonizzazione e l'accelerazione delle procedure attuative dei programmi cofinanziati dalla Commissione Europea":

Allo scopo di garantire il proficuo utilizzo delle risorse nazionali e comunitarie, i soggetti titolari dei programmi [...] procedono ad una ricognizione di tutti gli interventi, comunque attivati a livello nazionale, regionale, locale dai diversi soggetti

La delibera, che fu decisiva ai fini dell'assorbimento totale delle risorse senza il ricorso a proroghe *ad hoc* per il periodo 1994-1999, permetteva di portare a rendicontazione a valere dei Fondi Strutturali ciò che era stato già finanziato, e persino realizzato, con altre risorse diverse dai Fondi Strutturali, come fondi regionali, comunali, nazionali ordinari, mutui con banche. Somme già stanziare o già spese per interventi avviati indipendentemente, in esecuzione, progettati o persino terminati, che non rientravano nel Programma Operativo, venivano inserite contabilmente nello stesso, per sostituire (o integrare) - a patto che fossero coerenti - quegli interventi in ritardo, bloccati per irregolarità o scarsa capacità operativa per i quali si sarebbe fatto fatica a rendicontare le spese per richiedere il rimborso alla UE entro la scadenza (Profeti, 2013).

Queste somme venivano dichiarate alla Commissione Europea come “spesa certificata” ai fini del rimborso a valere del bilancio comunitario, come se fossero il risultato dell'attuazione di programmi finanziati con fondi europei. In tale modo, l'Amministrazione otteneva il rimborso, che comportava l'ottenimento di nuovi fondi che avrebbero dovuto essere usati per progetti equivalenti a quelli sostituiti ma che nella realtà godevano di ampia discrezionalità di utilizzo, essendo svincolati da qualsiasi obbligo chiaramente definito di destinazione a progetti di sviluppo, in quanto formalmente versamenti per spese già rendicontate.

Il ricorso ai progetti sponda o coerenti trova la propria ragion d'essere nella difficoltà di realizzazione degli interventi programmati, nell'esigenza di sostituire quelli oggetto di irregolarità, per i quali avviene la “de-certificazione” delle spese, o ancora di “completare l'esecuzione di progetti, in alcuni casi anche in occasione delle operazioni di chiusura” (Corte dei Conti, 2011).

Il meccanismo attribuisce un valore determinante alle cosiddette “risorse liberate”, ossia quelle risorse nazionali, inizialmente stanziare per un certo progetto e rimborsate dai Fondi Strutturali dopo l'ammissione della spesa da parte della Commissione Europea³⁸.

pubblici e privati e finanziati con risorse nazionali, pubbliche e private, riconducibili, per settore e/o territorio, al programma cofinanziato. [...] Sulla base della suddetta ricognizione, i soggetti titolari dei programmi cofinanziati individuano gli interventi da ammettere a cofinanziamento, previa verifica [...] che siano coerenti con i programmi approvati in termini di: a) rispetto degli obiettivi dei suddetti programmi; b) ammissibilità degli impegni e delle spese; c) rispetto della normativa comunitaria.

Le spese relative agli interventi così individuati potranno essere rendicontate nell'ambito dei programmi cofinanziati [...]. I rientri finanziari messi a disposizione dei soggetti titolari dei programmi cofinanziati per effetto della inclusione negli stessi di interventi finanziati con le risorse nazionali, dovranno essere utilizzati per interventi finalizzati al conseguimento degli obiettivi di sviluppo individuati dalla programmazione territoriale e settoriale, in modo da garantire il rispetto del principio di addizionalità delle risorse comunitarie.

³⁸ “Le risorse liberate sono le risorse rinvenienti alle Autorità di Gestione (AdG) dei Piani Operativi nazionali (PON) e regionali (POR) dai rimborsi comunitari e statali relativi ai progetti imputati alla

Esse racchiudono in sé il valore dell'addizionalità, e dell'effettivo impatto sul territorio. Esse avrebbero dovuto essere riversate immediatamente attraverso progetti finalizzati al conseguimento degli obiettivi di sviluppo, ma in realtà sono state diluite nel tempo senza assicurare un impatto immediato autenticamente aggiuntivo. Quello delle “risorse liberate” dalla rendicontazione dei progetti “coerenti” è un vero nervo scoperto della gestione italiana. E' interessante rilevare come le cosiddette “risorse liberate” altro non siano che Fondi Strutturali europei che hanno formalmente “cambiato nome”, che erano previsti per interventi aggiuntivi in un determinato territorio ma che, dopo tale espediente ispirato al “pragmatismo” contabile, non sono più legati alle rigide condizioni di utilizzo previste dal Regolamento. E' evidente che intensità e tempi dell'impatto dipendano dalle modalità e dai tempi in cui le “risorse liberate” vengono impiegate. Quanto più si ritarda il reinvestimento delle risorse liberate, tanto più si pregiudica l'impatto aggiuntivo della programmazione comunitaria rispetto alla tempistica prevista dai Regolamenti (Rainoldi, 2010).

Se nel ciclo 1994-1999 la programmazione di “sponda” fu introdotta dalla delibera del CIPE, nel 2000 fu lo stesso QCS 2000-2006 approvato dalla Commissione Europea ad “istituzionalizzare” tale strumento prevedendo il ricorso ai progetti denominati ufficialmente “coerenti”³⁹, seppure limitatamente ai primi anni di attuazione. L'urgenza dei “tempi ristretti per conseguire gli obiettivi”, segnalava il QCS 2000-2006, imponevano di “utilizzare subito e valorizzare i progetti esistenti”, attraverso l'istituzione, almeno per i primi due anni, di “una sorta di *ponte* fra programmazione in corso e nuova programmazione”⁴⁰. In breve, con i progetti coerenti menzionati nel QCS 2000-2006 le

programmazione comunitaria e originariamente coperti da altre fonti di finanziamento. Tali progetti, risultando conformi ai criteri di selezione dei complementi di programmazione in quanto presentano identici livelli di coerenza, convergenza e omogeneità con le strategie dei PO, vengono inseriti nella programmazione comunitaria e le risorse da loro “liberate” sono riprogrammate e reinvestite negli Assi e misure che le hanno generate” (Ismeri, 2006).

³⁹ Nel QCS revisionato nel 2004 i progetti generalmente denominati “coerenti” vengono definiti come Progetti Potenzialmente Generatori di Risorse Liberate (PPGRL), ossia i progetti imputati alla programmazione comunitaria originariamente coperti da altre fonti di finanziamento e quindi appartenenti alla seconda fase di programmazione. Essi si suddividono in Progetti specificamente “coerenti” (o PPGRL di prima fase) e in Progetti PPGRL (o di seconda fase). I primi sono stati individuati dalle AdG prima dell'approvazione del primo C.d.P., coerentemente con i principi della programmazione, e oggetto della ricognizione (possibile fino al 30.06.2002). I secondi sono progetti selezionati secondo i criteri del Complemento di programmazione, pienamente idonei al perseguimento della strategia del Programma ma già coperti da proprio finanziamento.

⁴⁰ Dal QCS 2000-2006 si legge: “*Il che implica che già in sede di programmazione operativa si prevede di integrare, per i primi anni di attuazione, obiettivi, linee di intervento e anche singoli progetti di sviluppo emersi come prioritari già nella precedente fase di programmazione, nella misura in cui essi esprimano livelli adeguati di coerenza, convergenza e omogeneità con la strategia di sviluppo delineata per il nuovo e con il sistema di obiettivi globali e specifici che ne è alla base.* Commissione Europea, *Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 per le Regioni italiane dell'Obiettivo 1*, Decisione C (2000) 2050 del 1 agosto 2000.

amministrazioni erano in grado di finanziare con i nuovi Fondi Strutturali, solo per i primi due anni, progetti che considerati prioritari che non erano riuscite a terminare o iniziare nella fase precedente. Dunque si tratta di un aggiornamento dei progetti “sponda” limitatamente alla fase iniziale e focalizzata su obiettivi, linee di intervento e anche singoli progetti da integrare in sede di definizione del nuovo POR 2000-2006.

Nella realtà le amministrazioni titolari dei programmi ricaddero nella pratica di sostituire risorse nazionali con risorse comunitarie e fecero largo uso della rendicontazione di “progetti coerenti” anche oltre le immediate fasi iniziali della programmazione, trovando così la reazione della Commissione che nel nuovo QCS di metà periodo 2004 “impondeva” l'utilizzo totale e tempestivo di tali risorse in progetti coerenti “che possiedono una tempistica di attuazione quanto più possibile parallela al periodo di programmazione 2000-2006” (QCS, 2004)⁴¹. Una raccomandazione che non prevedeva alcun termine per l'attuazione dei progetti finanziati con le risorse risparmiate, e che in seguito, nel 2008, si tradusse nell'obbligo di impegnare le risorse “liberate” entro il 30 giugno 2010 e spenderle entro il 30 giugno 2013: nella sostanza una “programmazione parallela rispetto al periodo 2007-2013, una proroga di quattro anni rispetto ai tempi originari” (Rainoldi 2010). Una proroga ancora più accentuata alla luce degli ulteriori aggiornamenti sulle “Modalità di attuazione dei progetti finanziati con le risorse liberate” emanati nel 2011 secondo cui progetti oggetto di impegni vincolanti assunti entro il 30 settembre 2011, devono essere completati entro il 30 settembre 2014 (Corte dei Conti 2012).

I numeri ci raccontano che non si tratta di un fenomeno marginale ma di una componente strutturale della gestione italiana dei Fondi Strutturali.

Ad oggi, benché non sia di facile reperimento, è possibile fornire una misura dell'ammontare dei progetti sponda e coerenti finanziati a partire dal 1997. Abbiamo a disposizione il totale dei progetti sponda 1994-2001 dal *Rapporto di Valutazione delle regioni dell'Obiettivo 1 1994-1999* (Ismeri Europa, 2002) che gli attribuisce, seppure attraverso una “stima preliminare”, un peso di circa 30% dell'intera cifra spesa. Per il periodo 2000-2006, il computo definitivo è affidato ai Rapporti Finali di esecuzione dei Programmi operativi⁴², ma si deve rilevare che non per tutti si riesce a trarre una cifra definitiva.

⁴¹ Al fine, quindi, di “non vanificare la caratteristica dell'addizionalità”, il Quadro comunitario di sostegno, nel punto 6.3.6, obbliga a impiegare le risorse derivanti dai rimborsi comunitari e nazionali, per la realizzazione di progetti nella stessa regione e per lo stesso Asse prioritario (ma non necessariamente nell'ambito della stessa Misura).

⁴² L'articolo 32 del Regolamento (CE) n. 1260/1999, prevede che gli Stati membri sono tenuti a presentare alla Commissione, ai fini della liquidazione del saldo, tre documenti per ogni programma: una dichiarazione certificata delle spese finali, comprendente una domanda di pagamento finale, un Rapporto finale di esecuzione (RFE) e una dichiarazione di chiusura dell'intervento (“documento di chiusura”).

Il calcolo dei progetti coerenti si è gradualmente aggiornato nel corso degli anni, anche per effetto delle maglie larghe di volte in volta previste.

Una prima stima è racchiusa nel *Rapporto annuale 2007 del DPS sugli interventi nelle aree sottoutilizzate* che identifica pagamenti per progetti coerenti per circa 12,9 miliardi su un totale di 36,7 di spesa contabilizzata del QCS (35% del totale) per un valore complessivo dei progetti di 18 miliardi.

Interessante notare anche la distribuzione regionale proposta da Ismeri⁴³ che, sebbene sia aggiornata solo all'aprile 2006 con dati provvisori e non contempli i Programmi nazionali, rappresenta bene le differenze nell'utilizzo dei progetti coerenti tra le regioni e individua nel POR Sardegna (41,7%) e nel POR Campania (34,3%) il maggior numero di "progetti generatori di risorse liberate", su un totale di più di 18.600 progetti per le regioni dell'Obiettivo 1.

Tabella 1.8 - Progetti potenzialmente generatori di risorse liberate (PPGRL) all'Aprile 2006

Programma Operativo regionale	Valore totale del Programma Operativo	Progetti Generatori				Peso PPGRL%	
		Totali		di cui "coerenti"		Totale	di cui "coerenti"
		N°	Valore	N°	Valore		
	1	2	3	4	5	6=3/1	7=5/1
BASILICATA	1.696,07	2.204	304,75	2.031	239,71	18,0	14,1
CALABRIA	4.019,30	2.425	1.287,89	1.136	429,92	32,0	10,7
CAMPANIA	7.678,56	3.181	2.632,42	1.031	362,85	34,3	4,7
MOLISE	468,06	199	82,53	190	76,19	17,6	16,3
PUGLIA	5.258,90	3.521	812,48	123	506,41	15,5	9,6
SARDEGNA	4.236,59	5.268	1.764,40	2.560	1.212,01	41,7	28,6
SICILIA	8.432,53	1.821	2.352,69	1.325	1.764,64	27,9	20,9
Totale POR	31.790,01	18.619	9.237,16	8.396	4.591,73	29,1	14,4

Fonte: Ismeri 2006, elaborazioni SFS sulle estrazioni Monit dell'11 aprile 2006

Svimez (2010)⁴⁴, invece, segnala alla fine del 2008 un valore dei progetti sponda pari al 44,5% del totale del QCS, mentre un ulteriore recente aggiornamento arriva nel 2010, con la delibera CIPE n. 79/2010 che indica in quasi 11 miliardi di euro le risorse liberate

⁴³ *Vademecum sulle risorse liberate*, ISMERI Europa, 2006

⁴⁴ Rapporto Svimez 2009 sull'economia del Mezzogiorno, Roma, 2009.

acquisite⁴⁵ sui Fondi comunitari relative al QCS, Obiettivo 1 2000-2006 e in 5,6 miliardi di euro le risorse liberate soggette ad impegni giuridicamente vincolanti.

Tabella 1.9 - Risorse liberate acquisite al 2011 nell'Obiettivo 1 per il ciclo di programmazione 2000-2006 – milioni di euro

Regione	Risorse liberate acquisite	Risorse soggette a impegni giuridicamente vincolanti		Risorse liberate disponibili
Campania	2165	583		1582
Sicilia	1917	1206		711
PON Trasport	1712	1616		96
Sardegna	1374	207		1167
PON SIL	1354	164		1190
Puglia	1109	724		385
Calabria	995	977		18
Basilicata	353	165		188
TOTALE	10979	5642		5337

Fonte: Elaborazioni su dati DPS 2011

Nello stesso anno, il DPS attribuisce nella sua Relazione annuale alla categoria dei progetti coerenti una dimensione totale di 19,4 miliardi di euro, con pagamenti effettuati di circa 15,9 miliardi su un totale di spesa contabilizzata nell'ambito del QCS di oltre 48 miliardi, “Si tratta di un importo rilevante” – rileva il Rapporto 2010, “che denuncia evidenti criticità nella capacità di generare, con la necessaria tempestività, progettazione adeguata, che persistono ben oltre la fase di avvio dei programmi. In questa fase, infatti, il ricorso ai progetti coerenti rappresenta una modalità appropriata per sostenere l'entrata a regime dei programmi, largamente applicata dagli Stati membri”⁴⁶.

Come si può notare, il ricorso ai progetti coerenti è più largo negli Assi caratterizzati da interventi a carattere infrastrutturale, relative agli assi Risorse naturali (19%) e Reti e nodi

⁴⁵ Tale dato si riferisce ai rimborsi già ottenuti e comunicati dalle Autorità di Gestione dei Programmi operativi (Rapporto DPS 2011).

⁴⁶ Il Rapporto 2010 fa notare inoltre come sul totale dei pagamenti di 15,9 miliardi “generano rimborsi comunitari solo quelli riferiti a progetti rendicontati nel limite del costo totale del singolo programma operativo, con l'esclusione quindi dei progetti in overbooking. I pagamenti scendono quindi a 13,8 miliardi di euro. Secondo le disposizioni del QCS, sia i rimborsi comunitari, sia le quote nazionali, a carico dello Stato (con esclusione della quota a carico delle Regioni) relativi a tali progetti (Risorse liberate) devono essere totalmente reinvestite per la realizzazione di ulteriori nuovi progetti, anch'essi da identificare in ottemperanza ai contenuti definiti dai programmi operativi e ai criteri di selezione previsti dal QCS. L'ammontare delle Risorse liberate, che è possibile stimare sulla base delle informazioni ad oggi disponibili, è pari a 12,7 miliardi”. Si noti che tale stima è precedente al dato definitivo contenuto nel Rapporto dell'anno successivo, che ammonta a 11 miliardi.

di servizio (39%) e in progetti di sostegno all'investimento privato, nell'asse Sviluppo locale (23,5%). “Emerge quindi chiaramente – conclude il Rapporto - come il ricorso ai progetti coerenti sia strettamente correlato alla tempistica di attuazione delle opere pubbliche, sostanzialmente incompatibile, soprattutto nel caso delle grandi infrastrutture di trasporto, con la tempistica dei programmi comunitari”.

Tabella 1.10 – Dotazione iniziale, valore dei progetti Coerenti e stima delle risorse liberate per asse a fine 2009 relative al QCS 2000-2006 (milioni di euro)

ASSE QCS	DOTAZIONE	PAGAMENTI TOTALI	PAGAMENTI PROGETTI COERENTI	PAGAMENTI GENERATORI DI RIMBORSI COMUNITARI	STIMA DELLE RISORSE LIBERATE
RISORSE NATURALI	7.658,27	8.339,86	3.306,55	2.688,6	2.363,09
RISORSE CULTURALI	2.516,94	2.498,31	702,78	760,5	704,85
RISORSE UMANE	8.281,92	8.406,21	1.187,04	1.104,1	1.029,67
SISTEMI LOCALI DI SVILUPPO	14.742,17	14.901,62	3.377,02	3.188,6	2.993,44
CITTA'	2.040,50	2.185,30	865,77	729,0	653,38
RETI E NODI DI SERVIZIO	9.775,08	10.810,93	6.441,80	5.388,1	4.981,60
ASSISTENZA TECNICA	883,14	873,4	21,12	15,5	14,23
Totale complessivo	45.898,03	48.015,63	15.902,07	13.874,4	12.740,25

Fonte: elaborazioni su dati Monit

Fonte: Rapporto DPS 2010

La dimensione dei progetti coerenti è desumibile dai Rapporti Finali di Esecuzione, ma non tutti forniscono un dato aggregato, limitandosi a segnalare la presenza di sostituzioni di progetti solo a livello di Misura, rendendo oltremodo arduo il conto finale imputabile all'intero Programma Operativo. Sopprime a tale lacuna la Corte dei Conti, che fornisce ancora un'altra misura a livello regionale, questa volta definitiva rispetto al dato ISMERI, nel 2012 con la *Relazione Speciale sull'impiego del FESR e la chiusura della programmazione 2000-2006*, in collaborazione con la Corte dei Conti Europea. Essa si concentra solo su alcuni Programmi Operativi (i Programmi Nazionali SIL e Trasporti, i POR Campania, Calabria e Sicilia; i Docup Lombardia, Marche, P.A. Bolzano e Toscana).

Tabella 1.11 - Utilizzo dei progetti coerenti nei Programmi Operativi esaminati dalla Corte dei Conti 2011 - % rispetto alla spesa certificata FESR 2000-2006

Programma operativo	a	b	c	d
	spesa ammissibile	spesa certificata	progetti coerenti	% c/b
PON – SIL	4.451.057.015,00	4.482.395.782,07	1.052.483.000,00	23,5
PON - Trasporti	4.520.161.290,00	4.765.884.138,84	2.961.858.650,00	62,1
POR – Calabria	2.517.484.000,00	2.577.259.907,00	843.000.000,00	32,7
POR - Campania	5.551.407.320,00	5.623.263.534,90	2.558.309.439,68	45,5
POR – Sicilia	5.609.169.663,00	5.556.775.525,00	2.389.744.469,50	43,0

Fonte: Corte dei Conti, 2012

In particolare, la Relazione evidenzia il cospicuo peso dei progetti coerenti sulla spesa certificata del FESR solo nei PON e dei POR del QCS, che raggiunge il suo massimo nel 62% del PON Trasporti⁴⁷ e nel 45% del POR Campania. Il dato della spesa certificata comprende sia il FESR che la partecipazione pubblica nazionale e il dato dei progetti coerenti si riferisce al valore totale (da non confondere con l'ammontare delle “risorse liberate”, che invece deriva dal solo rimborso UE per la parte di cofinanziamento comunitario). Inoltre, la Relazione segnala anche la situazione del POR Sardegna, sempre con riguardo al FESR, la presenza del 47% di progetti coerenti rispetto al costo ammesso. In generale, è possibile affermare che il fenomeno dei progetti coerenti ha assunto la dimensione di circa un terzo della spesa totale, per un valore di progetti coerenti di circa 15 miliardi su un totale di 45 miliardi dell'intero QCS⁴⁸ (Viesti, 2014).

L'impatto dei progetti coerenti sulla qualità della spesa

⁴⁷ Nella Relazione si legge che “in fase di attuazione, il PON Trasporti ha incontrato vari problemi. Uno di questi ha riguardato la durata del processo di realizzazione delle opere pubbliche. La realizzazione delle opere pubbliche in Italia richiede tempi mediamente più lunghi rispetto ad altri paesi europei. Le cause di tale problematica sono state riassunte nel Quadro strategico nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007–2013, sulla base dell'esperienza della programmazione 2000-2006 e nella specie del PON Trasporti. In particolare sono stati individuati i seguenti fattori: la debolezza di partenza delle istituzioni e degli enti preposti all'attuazione dei singoli progetti; una sottovalutazione dei tempi necessari ad innescare stabilmente processi virtuosi; il frammentato e incerto quadro di riferimento normativo nazionale in materia ambientale”.

⁴⁸ Il QCS 2000-2006 prevedeva circa 24 miliardi di euro a valere del FESR, FSE, FEAOG e SFOP e 21 miliardi di contributo nazionale, per un totale di 14 Programmi Operativi (7 nazionali e 7 regionali)

Ciò che preme in questa sede è sottolineare come l'uso massiccio di tale espediente, risultante dal combinato tra lentezza attuativa e pressione normativa, abbia compromesso la qualità degli interventi e l'impatto dei Fondi Strutturali 94-99 e 2000-2006. Pochi autori si sono occupati dell'effetto dei progetti coerenti sulla qualità della spesa e l'impatto dei Fondi Strutturali. Buona parte della motivazione risiede, come verificato pocanzi, nella mancanza di un *dataset* preciso e affidabile fino al recente contributo del DPS e della Corte dei Conti. Il lavoro di conteggio definitivo è stato affidato, come già detto, sia ai Rapporti Finali di Esecuzione – che hanno presentato alcuni limiti – mentre i controlli della Corte dei Conti hanno restituito i dati ad oggi più attendibili.

A dimostrazione di ciò, riportiamo alcuni dei rilievi avanzati dalla stessa Corte dei Conti nella già citata Relazione del 2012, che rappresenta il lavoro più recente, meticoloso e autorevole in tema di effetto dei progetti coerenti. La Relazione identifica un rischio per la sana gestione dei Fondi “nell’alto numero di progetti sostituiti (c.d. coerenti/volano) con nuovi interventi non adeguatamente ponderati, anche a causa di decisioni frettolose per l'imminente chiusura della programmazione e la conseguente presenza di “risorse liberate” ricadenti esclusivamente su fondi nazionali”. Nello specifico la Corte ammette che le “sostituzioni hanno notevolmente ridotto l’efficacia dei programmi iniziali” e che il ricorso ai progetti coerenti “limita la selettività e la qualità degli interventi in deroga al principio di programmazione, e produce una dilatazione temporale della spesa posticipando l’effetto degli interventi e dei benefici per lo sviluppo e per la crescita del territorio”. La Corte dei Conti fa notare inoltre come l'utilizzo spregiudicato di progetti coerenti porti con sé rischi intrinseci più rispetto ai progetti normali e interventi di qualità inferiore, e in particolare:

- un aumento del tasso di errore e controlli più difficili a causa della “mancanza di documentazione, non sempre facilmente reperibile a distanza di diversi anni”⁴⁹;
- un rischio di effettiva realizzabilità, dal momento essi che i progetti coerenti “sono selezionati non per la loro qualità bensì per la loro ammissibilità al finanziamento”⁵⁰.

Inoltre, essi hanno comportato l'indebolimento della programmazione strategica iniziale,

⁴⁹ “I progetti coerenti (vecchi progetti già selezionati prima dell'inizio del periodo di programmazione 2000-2006 e spesso già completati prima di essere ammessi al cofinanziamento comunitario 2000-2006) non erano stati concepiti per essere cofinanziati dai Fondi comunitari e presentavano diversi rischi intrinseci superiori al normale, sia in termini d'irregolarità che di difficoltà pratiche nell'effettuare i controlli (ad esempio, per intervistare i responsabili e per la disponibilità di documenti risalenti a 10-15 anni prima)” (Corte dei Conti, 2012).

⁵⁰ La Corte dei Conti osserva che “tali progetti non vengono selezionati per la loro qualità ma in base ai criteri di “eleggibilità” ed alla loro idoneità ad essere completati. La selezione di essi non fornisce una garanzia adeguata sulla qualità e sull'impatto atteso dell'intervento, sulla realtà territoriale di riferimento” (ibid.).

che è stata quasi completamente disattesa, con alcune Misure ampiamente sottoposte all'iniezione indiscriminata di progetti coerenti che hanno incrementato la propria dotazione, in alcuni casi fino a oltre il 200% della dotazione originaria⁵¹, e altre che al contrario hanno subito una drastica riduzione.

Se, da un lato, i progetti sostitutivi hanno manifestato grosse criticità qualitative⁵², dall'altro – come la Corte dei Conti sottolinea - l'eccessivo margine di manovra delle risorse liberate ha provocato il ritardo dell'impatto e può essere imputata ai progetti coerenti “parte delle ragioni per cui, nonostante l'Italia sia stata in grado di assorbire tutti i fondi strutturali, non è riuscita a progredire in maniera significativa”⁵³.

In tema di effetto negativo dei progetti coerenti sull'efficacia della programmazione, considerando che essi hanno coperto il 33% delle spese del QCS 2000-2006, può essere affermato che tale strumento di accelerazione della spesa, ripescando la “vecchia” progettazione, abbia proporzionalmente ridotto la “nuova progettualità” (Rainoldi, 2010) e nello stesso tempo abbia “rallentato” l'impatto di 11 miliardi provenienti dai Fondi Strutturali e divenuti “risorse liberate” (stando ai conteggi del CIPE, 2010). Tali risorse liberate, secondo i tempi previsti della direttiva del 2011 del Ministero dello Sviluppo Economico, dovranno essere reimpiegate per progetti dal valore equivalente a quello dei progetti coerenti inseriti nella programmazione 2000-2006.

Come abbiamo visto, la Commissione ha ammesso le operazioni di sostituzione purché le risorse nazionali risparmiate venissero dirottate su investimenti equivalenti nello stesso settore e nelle stesse aree, sebbene con tempi di attuazione più estesi⁵⁴. Ciò non è successo, per esempio, nel caso della Sicilia⁵⁵, che risulta aver introdotto nel POR FESR circa 2,3 miliardi di progetti coerenti, su un totale di spesa del FESR di 5,5 miliardi (43%), e di aver reinvestito all'interno degli Assi soltanto 560 milioni (23% del valore dei progetti coerenti), compromettendo fortemente il principio dell'addizionalità (Corte dei Conti Sicilia, 2012).

⁵¹ Qui la Corte dei Conti si riferisce al PON Trasporti Asse 1, Misura 3, Asse 2, Misure 2.3 e 2.1; Asse 3 Misura 1.

⁵² Attraverso l'inserimento dei progetti coerenti, i Fondi Strutturali hanno finito per finanziare manutenzione delle strade, corsi di formazione per i dirigenti regionali, acquisti degli enti, ecc.

⁵³ A questo proposito si veda anche l'indagine conoscitiva “Sui profili di utilizzo e controllo dei fondi comunitari in Italia”; Senato XIV Commissione permanente, 2009.

⁵⁴ Si veda il punto 6.3.6 del QCS, Ob. 1, 2000-2006 revisionato nel 2004

⁵⁵ Non è possibile stabilire per ciascun Programma Operativo il tasso di reimpiego di tali risorse all'interno dei rispettivi Assi.

Tabella 1.12 - Progetti coerenti per Asse nel POR Sicilia FESR 2000-2006.

Assi	Spesa cumulata al 30.04.2011 (A)	Importo progetti coerenti suddiviso per assi (B)	Incidenza dei progetti coerenti sulla spesa (B/A)	Totale delle Risorse Liberate reinvestite nell'asse (C)	C/B%
Asse I	1.810.499.235,00	€ 821.225.204,16	45,36%	€ 0,00	0,00%
Asse II	901.485.570,00	€ 227.405.821,57	25,23%	€ 88.494.085,62	38,91%
Asse III	145.585.679,00	€ 48.303.693,95	33,18%	€ 9.723.840,70	20,13%
Asse IV	1.095.423.876,00	€ 185.777.242,61	16,96%	€ 26.014.947,59	14,00%
Asse V	513.730.161,00	€ 337.846.822,11	65,76%	€ 128.421.154,86	38,01%
Asse VI	1.060.480.387,00	€ 769.185.685,10	72,53%	€ 308.253.066,12	40,08%
Asse VII	29.570.617,00	€ 0,00	0,00%	€ 0,00	0,00%
Totale	5.556.775.525,00	€ 2.389.744.469,50	43,01%	€ 560.907.094,89	23,47%

Fonte: Relazione Corte dei Conti 2011 – Sezione Sicilia

Dal caso siciliano, analizzato dettagliatamente dalla Corte dei Conti, emerge anche un'altra serie di criticità, sia legate alla qualità degli interventi sostitutivi utilizzati per accelerare la spesa - come ad esempio la circostanza della verifica della coerenza affidata agli stessi responsabili di Misura che le avevano selezionate – che al mancato utilizzo nel territorio di Fondi Strutturali inizialmente previsti per tale scopo. “Appare chiaro - denuncia la Corte - che l'elevato utilizzo dei progetti coerenti espone l'erario regionale al rischio della parziale perdita di risorse originariamente destinate ad investimenti strategici per il territorio regionale”⁵⁶.

I progetti coerenti, figli di una farraginosità storica del processo di implementazione, di un'architettura normativa comunitaria sbilanciata sull'*accountability* finanziaria e di una incapacità a produrre “nuova progettazione”, hanno avuto un effetto deleterio sulla qualità della spesa e sull'impatto finale, che è risultato così depotenziato e diluito nel tempo.

⁵⁶ La difesa dell'Amministrazione regionale ha fatto leva sulla circostanza che l'utilizzo dei progetti coerenti ha reso possibile il raggiungimento degli obiettivi di spesa annuali atti ad evitare il disimpegno automatico delle risorse comunitarie. Inoltre, il ricorso a tali progetti costituisce inevitabile conseguenza dei tempi, eccessivamente lunghi, necessari nel nostro Paese per la realizzazione delle opere pubbliche. A conferma di ciò, il Dipartimento per la programmazione ha puntualizzato che il rapporto tra i progetti coerenti e la spesa certificata fatto registrare in ambito nazionale dal PON trasporti è molto più elevato di quello evidenziato dal POR Sicilia 2000-2006.

1.5.5 Assorbimento completo e impatto limitato: le ragioni del gap

Il tema dell'impatto dei Fondi Strutturali in Italia è stato intensamente dibattuto. In via generale, molte simulazioni macroeconomiche rivelano che i Fondi europei generano crescita⁵⁷. Un risultato che, purtuttavia, non sempre la letteratura empirica sull'impatto è riuscita a cogliere, soprattutto in Italia. Ciò indica che i Fondi Strutturali sono potenzialmente utili per la crescita, ma ci sono evidenti criticità nel processo di utilizzo dovute al fatto che: i) sono male allocati; ii) sono male gestiti; iii) sono spesi per investimenti sbagliati. (Marzinotto 2012).

Il supporto empirico a sostegno degli effetti positivi dei Fondi Strutturali non è affatto chiaro ed inequivocabile. A conferma di quanto appena detto, un breve esame della letteratura può aiutare ad esporre i limiti dei metodi di valutazione dell'impatto della politica di coesione, così diversi e contraddittori⁵⁸. Ad oggi, non esiste alcuno studio di valutazione sull'efficacia dei Fondi Strutturali considerato "ufficiale" e pienamente riconosciuto. La letteratura empirica focalizzata sulla misurazione degli effetti di crescita dei Fondi Strutturali è "piuttosto inconclusiva, anche perché la stima è contagiata da una serie di problemi metodologici e pratici" (*ibid.*). In sostanza, osservazioni, metodologie e modelli determinano la forma dei risultati, rendendoli ambigui e contrastanti, persino nelle valutazioni dell'impatto proposte dalla stessa Commissione (Rowe e Taylor 2005; Viesti 2013).

Ancora Marzinotto (2012) fa notare che se l'evidenza empirica è debole, ciò non necessariamente è dovuto al fatto che i Fondi strutturali non abbiano avuto la dimensione finanziaria sufficiente per generare cambiamento, quanto piuttosto perché sono stati assorbiti male dagli Stati Membri. Ciò risulta particolarmente vero in Italia, laddove – come osservato in questo lavoro - esiste una paradossale discrepanza tra il dato positivo del completo assorbimento dei fondi da una parte, che l'evidenza dei risultati reali ha mostrato inconfutabilmente, e la debolezza dell'impatto delle risorse sull'effettivo miglioramento strutturale delle regioni, insieme alla percezione del mancato utilizzo, dall'altra (Rainoldi, 2010). Per una completa rassegna dei lavori che indagano l'impatto della Politica di Coesione in Europa si rimanda ai più recenti lavori (Brasili *et al*, 2013;

⁵⁷ Si vedano per esempio le stime degli impatti macroeconomici positivi della politica regionale derivanti dall'applicazione del modello Hermin (Bradley, Modesto e Sosvilla Riviero, 1995) e il modello Quest.

⁵⁸ Il riferimento è alle tre direzioni intraprese dalle analisi econometriche sull'impatto della politica regionale dell'Unione Europa realizzate nel corso degli anni: il primo gruppo, che rileva un impatto positivo sulla crescita e sulla convergenza; il secondo, che attribuisce l'impatto ad altri fattori, come la qualità istituzionale o l'autonomia dei governi; il terzo, che non ravvisa impatto, o ne coglie uno negativo. Per una disamina più dettagliata si veda Viesti (2013).

Brandsma *et al.*, 2013; Prota e Viesti 2012; Marzinotto 2012; Gaffey 2012), e così anche l'analisi dei Fondi Strutturali in Italia è oggetto di interessanti studi (Reggi e Filippetti 2012; Santos 2009; Fabbris e Michielin, 2010; Uval 2010; Pupo e Aiello 2009; Loddo 2006; Coppola e Destefanis 2007; Percoco 2005).

In questa sezione ci limitiamo a segnalare come la letteratura esistente più recente appena citata suggerisca un impatto dei Fondi Strutturali in Italia indubbiamente non irrilevante ma di una certa modestia - si consideri la persistenza del divario ma anche la funzione di sostegno a investimenti, spesa pubblica, occupazione nel Mezzogiorno (Applica, Ismeri Europa e Wüw, 2010) - la quale trova uno dei più accreditati moventi proprio nella mancanza di addizionalità che ha caratterizzato la gestione italiana.

A questo proposito Viesti (2013) arriva ad ipotizzare persino la quasi “assenza” di una politica regionale in Italia, dovuta alla debolezza di *aggiuntività* delle risorse comunitarie e nazionali rispetto alla spesa ordinaria. Egli spiega che, essendo la politica regionale una somma di interventi aggiuntivi in conto capitale, con lo scopo di spingere sullo sviluppo di determinati territori arretrati con una intensità maggiore rispetto ad altri più sviluppati, se viene a mancare tale spinta addizionale viene meno l'elemento costitutivo della politica regionale (Viesti 2013). Nell'analisi di Viesti (2011) l'addizionalità viene declinata in quattro possibili definizioni: “programmatica”, “concordata”, “economica” e “microeconomica”. Nel primo caso, l'addizionalità, intesa come l'impegno di investire nel Mezzogiorno il 45% della spesa totale in conto capitale a livello italiano, risulta dimezzata rispetto all'obiettivo (Viesti 2009). Nel secondo caso, ci si riferisce alla necessità di assicurare un livello adeguato di spesa ordinaria in conto capitale e, nel caso del periodo 2007-2013, di mantenere la media annua di spesa pubblica nazionale assimilabile del periodo precedente in aggiunta ai Fondi Strutturali. L'Italia, confermando le difficoltà esperite già nel 2002 e nel precedente ciclo 1999-1994, non è stata in grado di rispettare nel periodo 2007-2010, come dimostra la verifica intermedia del principio di addizionalità, effettuata nel giugno 2011, rispetto all'impegno negoziato e formalizzato nel QSN 2007-2013 (Barca, 2011)⁵⁹. La terza fa riferimento alla dimensione della spesa in conto capitale nel Mezzogiorno rispetto alla media nazionale, pesata sia rispetto alla quota procapite, sia rispetto al Pil.

⁵⁹ “Il rispetto del principio dell'addizionalità è considerato verificato se la media annua della spesa pubblica nazionale ammissibile degli anni dal 2007 al 2010 è tale da essere coerente, ossia da non pregiudicare, il risultato finale relativo all'intero periodo 2007-2013 così come indicato, a inizio programmazione, nel calcolo dell'addizionalità *ex ante*” (Barca 2011).

Ciò che preme segnalare, nonostante le sfumature che differenziano tali definizioni – che rientrano all'interno della famiglia della cosiddetta addizionalità “di tipo macroeconomico” - in Italia non si è verificata l'addizionalità che era stata inizialmente prevista. Questo significa che la politica regionale italiana ha agito in modo “significativamente inferiore rispetto a quanto programmato e i fondi effettivamente aggiuntivi, sia comunitari che nazionali, sono stati in misura consistente sostitutivi della spesa ordinaria” (Ibidem.).

La mancanza di aggiuntività a livello microeconomico è il prodotto dell'uso spregiudicato dei progetti coerenti e rappresenta l'altra faccia della mancata addizionalità macroeconomica. Fondi comunitari e fondi nazionali aggiuntivi per lo sviluppo regionale (leggasi FSC, ex FAS) hanno sostituito le risorse ordinarie a livello macro, e nello stesso istante, a livello micro, i Fondi europei hanno rimborsato progetti che comunque erano, o sarebbero, stati realizzati indipendentemente. Le risorse liberate ritardano l'impatto o lo neutralizzano, nel caso in cui esse non vengano reimpiegate in progetti di sviluppo regionale.

Da un punto di vista prettamente teorico, un investimento pubblico come quello realizzato attraverso i Fondi Strutturali europei ha un effetto sull'economia attraverso due canali di trasmissione: dal lato della domanda, breve periodo, mediante un incremento di consumi e investimenti; dal lato dell'offerta con un aumento la dotazione di capitale permanente, in quanto i fondi strutturali migliorano il contesto economico e sociale attraverso il rafforzamento del capitale territoriale (Rainoldi, 2010). Come già osservato, l'impatto dei fondi strutturali è racchiuso nell'addizionalità. Nel caso italiano, caratterizzato da un forte ricorso ai progetti sponda e coerenti, sono le “risorse liberate” a detenere in sé il potenziale del cambiamento strutturale. Dunque, l'impatto dei fondi strutturali si verifica solo quando le risorse liberate vengono riversate effettivamente nei territori. Quanto più si ritarda l'utilizzo di queste risorse per progetti di sviluppo o lo si diluisce dirottandole successivamente verso altri e differenti obiettivi diversi dallo sviluppo regionale, tanto più debole sarà l'impatto della politica di coesione. Viceversa l'impatto sarà tanto più positivo quanto più le risorse liberate saranno usate per finanziare interventi di sviluppo.

Se è vero che il dato dell'utilizzo dei fondi rappresenta il punto fino al quale un paese è capace di una spesa efficace ed efficiente dei suoi fondi a disposizione (EP, 2013), allo stesso tempo esso non è di per sé un indicatore né dell'efficacia della programmazione - cioè dell'impatto positivo delle risorse spese, falsato dalla mancanza di addizionalità - né

dell'efficienza dell'amministrazione, e i progetti sponda segnalano una scarsa capacità dell'amministrazione di proporre nuova progettualità.

Per concludere, l'elevato tasso di assorbimento italiano non dimostra né che siano stati raggiunti gli obiettivi prefissati né che l'amministrazione sia stata abile, dal momento che ha vistosamente abusato dell'espedito contabile dei "progetti sponda/coerenti". Si tratta dunque di un semplice indicatore della capacità di "fare spesa" (Rainoldi, 2010), che non dice nulla se non accompagnato da un'analisi meticolosa dell'andamento temporale e della qualità della spesa. Proprio per effetto di tale fattore legato alla velocità della spesa, l'elevato tasso di assorbimento non si è tradotto in una percezione positiva della performance italiana nell'uso dei fondi, nonostante i dati dimostrino il contrario.

Se, da una parte, l'esecuzione finanziaria racconta un uso dei Fondi Strutturali pressoché completo e apparentemente positivo, dall'altra c'è uno debole impatto e una diffusa percezione negativa. *In medio*, è necessario trovare le variabili che spiegano questo rapporto. La qualità della spesa e il ruolo del "fattore tempo" possono essere annoverate tra esse, e raccontano il sostanziale fallimento della politica di coesione in Italia.

La rendicontazione è avvenuta nei tempi formali, entro le scadenze previste, ma l'impatto ha seguito tutt'altri *tempi sostanziali* (*ibidem*). Performance positive nella spesa non si sono tradotti in benefici immediati per le economie locali, proprio per via dei progetti coerenti, che hanno avuto l'effetto di ritardare sempre di più il potenziale impatto, fino a dissolverlo, perché attenuato spesso da nuove esigenze politiche che dirottavano le risorse altrove rispetto alla politica di sviluppo regionale. S'inceppa così il meccanismo di trasmissione degli effetti della politica di coesione sul territorio. C'è dunque una difficoltà a spendere e a trasformare la spesa in effettivo beneficio locale.

Bisogna precisare che la letteratura economica attribuisce la responsabilità della debolezza dell'impatto dei Fondi in Italia non solo al largo uso dei progetti coerenti e al ritardo di attuazione, ma ad una serie di altri fattori che in questa sede non possiamo trattare, ma che pure hanno giocato un ruolo decisivo nei risultati di 20 anni di politica regionale italiana. Tali fattori vanno dall'estrema frammentazione dei progetti finanziati (ISFOL, 2013) e degli obiettivi, fino alla forte incidenza di truffe e irregolarità e dei progetti non conclusi (Corte dei Conti 2012). Tuttavia, ai fini della nostra indagine, che si concentrerà nei successivi due capitoli sull'analisi delle cause della difficoltà italiana a spendere nell'attuale

periodo 2007-2013, si è fatto esplicito riferimento soltanto al fattore temporale e alle conseguenze storiche e attuali della scarsa rapidità dell'implementazione in Italia.

Deve essere chiaro, inoltre, che la lentezza attuativa e la regola N+2 esasperano le amministrazioni e riducono il valore aggiunto della programmazione, in alcuni casi fino a scomparire, non soltanto per il tramite dell'espedito di progetti sponda e coerenti, ma anche attraverso altri canali, per esempio indebolendo l'approccio "integrato" che caratterizzò il ciclo 2000-2006, e che doveva assicurare una integrazione strategica dei progetti *ex ante*, ma che invece è stata cucita su misura in modo artificioso soltanto *ex post*.

Nella direzione opposta, invece, si può affermare che la progettazione coerente non sia stata dovuta esclusivamente alla pressione temporale della regola n+2, ma da una serie di difficoltà strutturali, una fra tutte l'incapacità di produrre nuova progettualità, che si è tradotta nei primi 7 anni della programmazione 2000-2006 alla sostanziale assenza di nuovi progetti⁶⁰.

A questo proposito un caso certamente interessante è quello campano, in cui i progetti coerenti hanno sostituito quasi un terzo del Programma (30,1%) *"costituendo, di fatto, una rinuncia (a futura memoria) ad una quota nient'affatto trascurabile degli investimenti che si potevano programmare (e dai quali poteva dipendere, anche, il pieno conseguimento degli obiettivi del POR)"* (NVVP Campania, 2011). Se a questa incidenza, dovuta all'esigenza *tutta contabile* della rendicontazione e alla *difficoltà di approntare nei tempi assegnati una progettazione nuova e specifica*, si somma la quota degli interventi non conclusi finanziariamente e fisicamente (oltre il 17% tenendo conto anche dei progetti "decertificati"), e si considera la frammentazione del POR in più di 30.000 interventi, ecco che risulta indubitabile la matrice della debolezza dell'impatto (*ibid.*).

Tabella 1.13 - POR Campania 2000-2006. Distribuzione della spesa certificata per Assi e tipologia di Progetti

	Progetti			Di cui coerenti			Di cui non conclusi			Di cui decertificati		
	Spesa certificata	Numero interventi	Valore medio	Numero interventi	Valore medio	Valore medio	Numero interventi	Spesa certificata	Spesa media certificata	Numero interventi	Spesa certificata	Spesa media certificata
Risorse naturali	€ 1.845.364.200	2.732	675.463	462	€ 748.838.151	€ 1.620.862	660	€ 337.394.393	€ 511.204	44	€ 13.289.189	€ 302.027
Risorse culturali	€ 621.341.046	128	4.854.227	158	€ 182.898.404	€ 1.157.585	184	€ 163.499.191	€ 908.329	32	€ 1.011.648	€ 31.614
Risorse umane	€ 1.262.348.843	14.737	85.658	1126	€ 333.411.277	€ 296.102	387	€ 72.962.590	€ 188.534	40	€ 825.101	€ 22.290
Sviluppo locale	€ 2.064.571.459	10.877	189.811	734	€ 3.880.101	€ 5.286	119	€ 146.248.226	€ 25.003.891	131	€ 20.067.108	€ 153.184
Città	€ 490.495.150	459	1.068.617	215	€ 207.282.776	€ 964.106	53					
Reti e nodi di servizio	€ 1.435.344.078	1.931	743.316	69	€ 860.760.813	€ 12.474.794	72	€ 519.948.832	€ 34.296.963	41	€ 679.180	€ 16.565
Assistenza tecnica	€ 65.818.921	142	463.514	1	€ 6.779.514	€ 6.779.514	9	€ 16.114.119	€ 1.790.458	0	€ 0	€ 0
TOTALE POR	€ 7.785.283.697	31.006	€ 251.090	2.765	€ 2.343.851.036	€ 847.686	1.484	€ 1.256.167.350	€ 846.474	288	€ 35.872.226	€ 124.556

Fonte: Rapporto finale di esecuzione del POR

⁶⁰ Al dicembre 2006 solo 17,5 miliardi su 45 miliardi totale erano stato impiegati per progetti nuovi, mentre il 37% della spesa rendicontata (circa 9,5 miliardi) era riferibile a progetti coerenti (Ismeri, 2007).

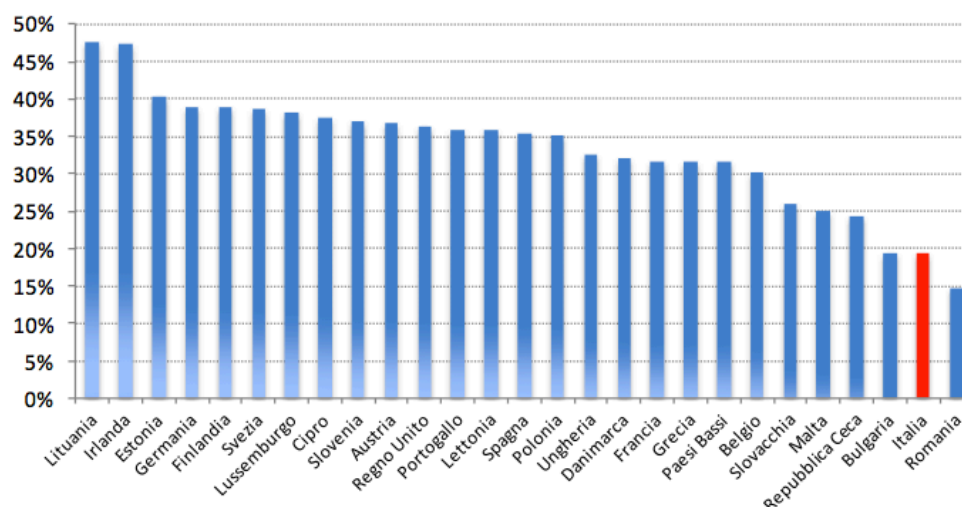
1.5.6 Il Piano di Azione Coesione

Nei paragrafi precedenti abbiamo osservato come la lentezza nell'implementazione dei fondi strutturali possa comportare il grave e concreto rischio di perdita delle risorse, e come essa rappresenti una difficoltà strutturale del sistema di gestione dei Fondi Strutturali in Italia e nei cicli precedenti abbia condotto - attraverso il largo ricorso ai progetti coerenti - ad una scarsa qualità degli interventi e ad un rinvio dell'impatto.

C'è però un'altra conseguenza a cui la dilatazione dei tempi nell'impiego delle risorse ha portato nel presente ciclo di programmazione 2007-2013: il Piano Azione Coesione. Esso può essere considerato, alla stregua della passata esperienza di progettazione "coerente", un ulteriore esperimento contabile senza il quale l'Italia avrebbe sicuramente perso una parte consistente delle risorse comunitarie. Il Piano di Azione Coesione, agendo sul rischio di disimpegno a fronte di una spesa lentissima, ha comportato - ferma restando la dotazione comunitaria - la riduzione di circa 12 miliardi dell'importo complessivo dei Programmi Operativi della zona Convergenza, pur tuttavia sacrificando ancora una volta sull'*altare* dell'assorbimento finanziario e della rendicontazione l'ingrediente dell'addizionalità e determinando un rinvio dell'impatto a data da destinarsi. Infatti, il PAC, ai cui obiettivi - individuati in 3 differenti fasi - i 12 miliardi sono stati attribuiti, non comporta più gli stringenti vincoli di spesa previsti per i Fondi Strutturali. Siamo di fronte ad un nuovo e più aggiornato stratagemma che molto ricorda la rendicontazione "coerente".

A 5 anni dall'inizio della programmazione 2007-2013, nel dicembre 2011, l'Italia registrava un assorbimento di risorse disastrosa. Dei circa 28 miliardi di fondi strutturali, destinati dall'Ue all'Italia per gli anni 2007-2013, appena il 18% (5 miliardi) era stato speso. Il rischio di proseguire con questo ritmo sarebbe stata la perdita di gran parte dei restanti 23 miliardi. Al novembre 2011, i dati rivelavano che tra gli Stati membri solo la Romania, col 14%, aveva fatto peggio dell'Italia.

Fig. 1.11 - Capacità di spesa dei Fondi strutturali europei nei Paesi membri (novembre 2011, quota UE)



Fonte: elaborazioni RegiosS, 2013

Così, nel corso del 2011, viene avviata, di intesa con la Commissione Europea, l'azione per accelerare l'attuazione dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali 2007-2013

Già all'inizio dell'anno la delibera CIPE 1/2011 fissa precisi target al 31 maggio e 31 dicembre per gli impegni e del 31 dicembre per spesa certificata. I target, attestati dal Sistema nazionale di Monitoraggio dei Fondi Strutturali, sono giuridicamente vincolanti e i Programmi Operativi che non avranno raggiunto il livello degli obiettivi prefissati dovranno essere oggetto di riprogrammazione, anche a favore di altri Programmi dello stesso obiettivo e stesso Fondo. Inoltre si stabilisce che i target vengano decisi di anno in anno dal Comitato del QSN in rapporto agli obiettivi annuali di spesa da raggiungere il 31 dicembre per evitare il disimpegno. Per il 2012, per esempio, i target al 31 maggio sono posti al 20% dell'obiettivo di fine anno, al 70% per il 31 ottobre. Per il 2013 sono fissati rispettivamente pari al 40% e 80%.

I primi risultati arrivano. L'avanzamento registrato nelle nuove date di scadenza definite dal CIPE mostra chiaramente una forte accelerazione, in particolare nell'obiettivo Convergenza dove maggiori erano i ritardi. Il FESR registra un aumento del 66% degli impegni, del 50% per il FSE, e le spese certificate al 31 ottobre crescono del 45% (FESR) e 60% (FSE) rispetto al 31 dicembre 2010.

Il percorso del 2011 avviato nel gennaio termina nell'autunno del 2011. I ritardi ancora molto rilevanti nell'attuazione di molti Programmi 2007-2013 e la pressione dell'Unione

Europea, hanno indotto il Governo italiano ad assumere un impegno di accelerazione nell'uso dei fondi con la lettera del Presidente del Consiglio al Presidente della Commissione Europea e al Presidente del Consiglio Europeo del 26 ottobre 2011.

Il Piano di Azione Coesione, presentato il 15 novembre 2011 al Commissario Europeo per la Politica Regionale e concordato con la Commissione, consiste in una revisione delle scelte di investimento compiute con lo scopo di: i) accelerare gli interventi e ii) rafforzarne l'efficacia. Esso spinge a spendere i fondi disponibili per evitare che le risorse comunitarie vengano sprecate o, in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi di spesa, revocate; impegna quindi le amministrazioni centrali e locali a rilanciare i programmi in grave ritardo, e anticipa alcuni principi della nuova programmazione 2014-2020 (Barca 2013).

In breve, il PAC attua la revisione dei Programmi operativi attraverso:

- * una rimodulazione interna dei programmi (risorse da un asse ad un altro);
- * una riduzione mirata del cofinanziamento nazionale dai programmi operativi in ritardo, soprattutto nel Sud, a favore di programmi e/o strumenti più efficaci nell'ambito degli obiettivi strategici e prioritari individuati.

Così facendo il PAC, attraverso un percorso svolto in tre differenti fasi⁶¹, ha ridimensionato la dotazione totale di molti Programmi Operativi determinando un aumento del tasso di cofinanziamento UE, consentito dal livello medio di cofinanziamento nazionale assai superiore in Italia a quello fissato dai regolamenti comunitari. L'effetto del PAC non è consistito in un'aumentata capacità di spendere da parte delle regioni, bensì della messa in sicurezza almeno la quota comunitaria. Di fatto, aumentando statisticamente il tasso di cofinanziamento UE dei PO, ha liberato quella parte di quota comunitaria che la Commissione non poteva pagare per via di un tasso di cofinanziamento concordato inizialmente che si attestava al 50%. Una quota particolarmente elevata che ha inciso sulla velocità di spesa.

Il Regolamento 2006 prevede per il tasso di cofinanziamento un massimale fissato al 75% per le Regioni della zona Convergenza in Italia. Con il PAC il tasso di cofinanziamento UE è passato mediamente dal 50% al 60%, e in alcuni casi al 75% (Sicilia e Campania)

⁶¹ Le tre riprogrammazioni (dicembre 2011, maggio e dicembre 2012), hanno comportato la riduzione di circa 12 miliardi di euro della quota del cofinanziamento nazionale. Le riallocazioni hanno privilegiato obiettivi di riequilibrio strutturale e misure anticicliche. Il decremento della quota nazionale ha riguardato, quasi interamente, l'Obiettivo "Convergenza". Per effetto delle rimodulazioni, le risorse dell'Obiettivo Convergenza al 30 giugno 2013 risultano pari a 34,1 miliardi di euro, di cui 21,6 miliardi di euro di contributi comunitari e 12,5 miliardi di euro di cofinanziamento nazionale.

(DG Regio 2014). Esso ha un effetto al contempo futuro e “retroattivo”. Da un lato, tutte le operazioni pagate dalla Regione potranno ricevere una quota maggiore di Fondi Strutturali, liberandole dalla “ghigliottina” del disimpegno. Dall’altro lato, l’effetto è anche su tutti progetti finanziati in precedenza. Le spese relative a progetti precedenti l’introduzione del PAC che sono state finanziate con risorse nazionali in base al tasso di cofinanziamento operante, sono state poi sostituite con nuova spesa comunitaria in base all’ultimo tasso di cofinanziamento maturato. Tale espediente contabile ha dato un contributo decisivo nel permettere all’Italia di passare dal 30% circa dei pagamenti al 50% nell’assorbimento della spesa dalla fine del 2011 all’inizio del 2014.

Si tratta dunque di un effetto meramente statistico dovuto ad un’operazione di “messa in sicurezza” della quota UE. Le Amministrazioni si sono viste ridurre il cofinanziamento nazionale previsto per i PO ma hanno ricevuto come contropartita la possibilità di incassare una quota maggiore di risorse UE per lo stesso ammontare di spesa certificata.

Al di là delle importanti innovazioni di metodo (orientamento al risultato, trasparenza e apertura, sopralluoghi in itinere, cronoprogrammi; Barca, 2013), l’analogia con i progetti coerenti è evidente, e non attiene soltanto alla funzione di salvataggio dei Fondi, bensì anche all’impiego della somma sottratta al cofinanziamento nazionale. Essa finisce per foraggiare i “programmi paralleli”, attuati esattamente con le stesse regole comunitarie, in termini di gestione, rendicontazione e controllo. Tuttavia, del PAC ad oggi non si hanno notizie certe riguardo all’attuazione e soprattutto non si hanno certezze sulle risorse (DG Regio 2014). Esso, infatti, sta andando molto a rilento, perché il Fondo di Rotazione non ha risorse sufficienti per potere erogare anticipi alle regioni e a causa di molte persistenti difficoltà amministrative (Corte dei Conti 2012).

Con il PAC vengono tolte contabilmente risorse dai POR che vengono ridistribuite alle regioni finanziando anche alcuni progetti inizialmente previsti per la programmazione comunitaria. Tuttavia nell’ambito del PAC si prevedono spesso progetti dai tempi molto più lunghi rispetto a quelli inizialmente previsti dalla programmazione comunitaria (un esempio è il TAV Napoli-Bari la cui scadenza nella programmazione comunitaria era del 2015, con una soluzione a cavallo 2014-2020, ma nel PAC lo stesso progetto riporta la scadenza al 2022.). La realizzazione così viene allentata, ritardata, sia per via dell’incapacità di finanziamento delle opere infrastrutturali sia per i tempi lunghi. Si può dire dunque che alcuni progetti infrastrutturali vengano fatti “fuoriuscire” dalla programmazione

comunitaria e inseriti all'interno di questa "programmazione parallela" che segue lo stesso metodo di gestione e controllo dei PO.

Tali operazioni, definite di "ingegneria dei cofinanziamenti" adottate con le tre riprogrammazioni del PAC si sono rivelate utili a favorire il più veloce impiego delle risorse ma hanno avuto dei risvolti negativi analoghi a quelli segnalati per il ricorso eccessivo alla pratica delle "risorse liberate", *"in termini di affievolimento del principio di addizionalità (ancorché comprensibile per l'attuale stato della finanza pubblica nazionale), di dilatazione temporale della spesa e di posticipazione degli effetti degli interventi"* (Corte dei Conti, 2013).

Bisogna ricordare che la difesa dell'aggiuntività, fortemente pregiudicata dall'abuso dei progetti coerenti, era stata attuata, almeno sulla carta, dall'impostazione unitaria del nuovo QSN 2007-2013, il quale in via di principio esclude quasi totalmente la contaminazione di progetti esterni, finanziati con risorse ordinarie. Il margine di manovra è stato così ridotto, ma non chiuso del tutto. Con i progetti coerenti rimanevano fermi i tassi di cofinanziamento si rendicontavano progetti "vecchi", con il Piano Azione Coesione viene ridotto il cofinanziamento nazionale e appostato su priorità più concentrate e libere dalle scadenze serrate del disimpegno.

Per concludere, non devono sfuggire le nuove sembianze dei progetti coerenti, reintrodotti sotto una nuova veste nel ciclo 2007-2013 e riconosciuti come legittimi nel marzo del 2012 a seguito dell'approvazione del documento del Comitato di Coordinamento dei Fondi (in recezione degli Orientamenti della Commissione), seguiti da una modifica del QSN 2007-2013 da parte del Ministero dello Sviluppo Economico. Stiamo parlando dei nuovi *progetti retrospettivi*. La modifica permette alle AdG di inserire nei Programmi operativi cofinanziati con i fondi comunitari i progetti inizialmente finanziati con altre risorse nazionali e stabilisce le condizioni necessarie per l'inserimento e la valutazione dell'ammissibilità. I progetti che le AdG possono inserire nel PO devono essere stati certificati alla fine del 2013 e una lista di *progetti retrospettivi* deve essere comunicata entro la fine del 2014.

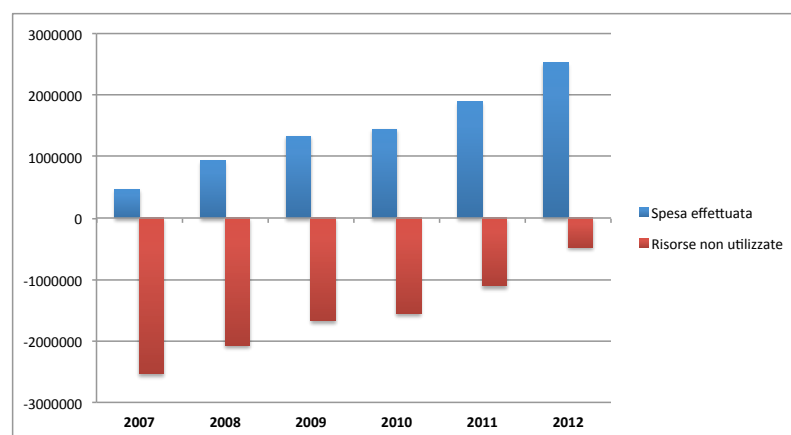
Siamo di fronte ad una riproposizione dei progetti coerenti per favorire il volume della spesa. Dal momento che le spese sono ammissibili dal 1 gennaio 2007 e le regioni hanno effettivamente avviato la spesa nel 2010, tale espediente, precedentemente regolamentato nel QSN (progetti di prima e seconda fase) ha consentito la rendicontare per le spese già fatte, finanziate con altre fonti (per esempio il FAS). I progetti retrospettivi, non facendo parte della programmazione unitaria ma essendo finanziate con altre fonti, vengono considerati ammissibili laddove soddisfino i requisiti comunitari. Esattamente come è

successo con i progetti coerenti, anche questi daranno luogo a risorse liberate che diluiranno l'impatto.

Il “congelamento” delle risorse durante la crisi

Un'altra conseguenza della lentezza della spesa, e la concentrazione sproporzionata delle operazioni negli ultimi anni che ha caratterizzato l'attuale ciclo di Politica di Coesione, è il “congelamento” delle risorse disponibili per combattere la crisi economica. Nei primi 5 anni del ciclo 2007-2013, imperversati da una grave congiuntura economica, l'Italia ha speso poco più del 20% dei Fondi Strutturali disponibili, rinunciando ad una grossa fetta di risorse che avrebbe potuto alleviare le molte delle sofferenze socio-economiche e rilanciare l'economia. Se l'Italia avesse mantenuto nei primi 5 anni del ciclo una capacità di spesa più equilibrata, per esempio attestata ad un ipotetico tasso annuo del 10% di assorbimento, ossia poco più di 3 miliardi di euro di spesa certificata annuale, avrebbe potuto immettere nel sistema economico risorse per 15 miliardi di euro, 9 miliardi in più rispetto a quanto effettivamente speso.

Fig. 1.12 - Spesa effettuata e risorse non utilizzate - tasso di assorbimento nell'ipotesi del 10% annuo.



Fonte: elaborazioni su dati Regio 2014

A conferma dell'importanza dei Fondi Strutturali nel contesto di una delle crisi più gravi della storia dell'economia occidentale e della grande occasione non sfruttata si noti la

circostanza che le regioni italiane, nel biennio 2009-2010, abbiano deliberato un pacchetto totale di misure anticrisi di quasi 9 miliardi di euro, composto sia da Fondi Strutturali che da misure di matrice regionale (Fabbris e Michielin; DG Regio 2010). Le risorse provenienti dal FESR e dal FSE sono state utilizzate per la maggior parte delle misure anticrisi delle regioni Convergenza e tali destinazioni hanno avuto una dimensione di circa il doppio rispetto ai contributi anticrisi provenienti dai fondi discrezionali delle regioni (DG Regio, 2010). La politica di coesione ha dunque agito nell'“integrare” i piani anticrisi delle regioni finanziando “misure anticicliche” a breve termine, volte a fornire una reazione immediata alla crisi, e “misure strutturali”, più incentrate sulla crescita e l'occupazione nel medio-lungo termine, con una media del 42% del totale degli impegni FESR 2009-2010 per provvedimenti di tale genere. Tuttavia, si può affermare che le regioni del Mezzogiorno non abbiano sfruttato pienamente l'opportunità chiave rappresentata dai fondi comunitari, dimostrando una grave carenza nella prontezza strategica e nella pianificazione politica rispetto alle regioni Competitività. Se, infatti, le regioni del Centro Nord hanno destinato tutte le risorse comunitarie al rafforzamento tempestivo delle misure regionali per far fronte alla crisi, utilizzando finanche le risorse non spese del biennio 2007-2008, le regioni Convergenza non hanno reagito al massimo delle proprie possibilità pur potendo contare su una più ampia disponibilità di risorse. La stessa Commissione sottolinea che “la risposta complessiva alla crisi messa in atto dalle regioni Convergenza è stata positiva, ma non efficace come avrebbe dovuto. In qualità di destinatari principali dei fondi strutturali per l'Italia, esse avrebbero dovuto adottare scelte più determinate” per “mantenere quantomeno inalterato il livello degli investimenti, in particolare nell'attuale fase congiunturale in cui gli altri introiti (risorse proprie e contributi governativi) sono diminuiti per effetto della crisi” (*ibid.*).

Tabella 1.14- Impiego del FESR in risposta alla crisi

Regioni	Interventi FESR per la ripresa (milioni di EUR)*	Quota % della dotazione FESR 2009-2010	Ripartizione (in %) degli interventi FESR per la ripresa			
			Aiuti alle imprese	Interventi sociali	Interventi a sostegno del mercato del lavoro	Investimenti pubblici
Piemonte	70,98	58,9	61			39
Valle d'Aosta**	0	0				
Lombardia	50,98	85,6	100			
Liguria	61,30	129,0				100
P.A. Trento	2,85	52,3	74			26
Veneto	82,70	140,7	83			17
Friuli-V.G.	33,81	157,7	100			
Emilia-Romagna	30,96	85,5	59			41
Toscana	73,42	76,7	47			53
Umbria	115,48	272,4	79			21
Marche	11,10	34,8	100			
Lazio	105,50	100,4	100			
Abruzzo	34,99	88,6	51			49
Molise	38,12	190,6	47			53
Sardegna	217,70	109,3	13	1		86
COMP + phi	929,88	104,6	56	0,2		43
Campania	220,00	22,7	80			20
Puglia	250,00	33,8	89	5		6
Basilicata	25,29	26,9	34	10		56
Calabria	233,00	55,0	58	8		34
Sicilia	41,92	4,5	67			33
CONV + pho	770,21	24,3	74	4		22
ITALIA*	1 700,09	41,9	64	2		34

Fonte: Fabbris e Michielin (2010).

Capitolo 2.

Il caso del ritardo italiano nel contesto europeo

2.1 Introduzione.

Nel primo capitolo abbiamo analizzato l'importanza della capacità di assorbimento e dell'implementazione quantitativa che solo di recente ha guadagnato l'attenzione della Commissione Europea a fronte di perduranti, talvolta crescenti, differenze nel grado di difficoltà di attuazione della politica di coesione tra gli Stati Membri e tra le regioni. Abbiamo visto come la letteratura abbia affrontato il tema dell'assorbimento finanziario, considerato un ingrediente fondamentale al fine di produrre il massimo impatto economico e garantire l'efficacia dei Fondi Strutturali in termini di contributo alla coesione economica sociale e territoriale (EP, 2011), e nello stesso tempo come il ruolo del fattore tempo e dell'andamento della spesa ricoprano una funzione molto delicata nel processo di implementazione. Essi hanno giocato una partita determinante sia nei periodi precedenti, influenzando la qualità della progettazione e dilatando oltremisura le ricadute positive degli investimenti, sia nel ciclo attuale, riducendo - o in certi casi neutralizzando - le potenzialità dei Fondi Strutturali durante il periodo di crisi e inducendo alla decisione estrema ed emergenziale della riduzione del cofinanziamento nazionale attraverso il PAC.

Il punto di partenza, che riprenderemo in questo capitolo, è stato il penultimo posto italiano nella classifica dell'assorbimento finanziario 2007-2013. In questo capitolo ci occuperemo di approfondire tale stato di implementazione e di spiegare le cause di tale gap. Perché l'Italia, e in particolar modo il Mezzogiorno, ha avuto difficoltà a spendere i Fondi Strutturali? Cosa contraddistingue l'Italia rispetto agli altri Paesi, e cosa invece la accomuna ad essi, nel processo di implementazione e nella performance di spesa? In questa sezione si osserverà da vicino la critica situazione italiana da uno speciale punto di vista: il contesto europeo. La questione, che guiderà il capitolo, ci porterà ad esaminare i fattori in cui è possibile rintracciare le cause del ritardo italiano rispetto agli altri paesi.

E' necessario ricordare che l'assorbimento di tutte le risorse messe a disposizione è una condizione certamente necessaria, ma non sufficiente ad assicurare un effettivo

miglioramento delle condizioni socioeconomiche delle regioni. Il dato della scarsa esecuzione finanziaria è solo la punta dell'iceberg che nasconde profonde disfunzioni. L'avanzamento finanziario presenta dei limiti nel raccontare l'andamento dei pagamenti da parte dell'Autorità di Gestione di un Programma Operativo, la reale operatività dei progetti sul campo e la capacità di tali progetti di produrre benefici per il territorio. Tuttavia la questione del ritardo nella spesa è cruciale. Come abbiamo visto per il periodo 2000-2006, quando l'Italia a metà 2009 riuscì a spendere il 96% della dotazione totale, la concentrazione dei progetti negli anni finali ha effetti sulla qualità della spesa, poiché le norme comunitarie impongono di versare le risorse ai beneficiari a ritmi serrati, pena il disimpegno. Il sistema di sanzioni e premi, dovuto a differenti tipologie di accountability e combinato alla pressione temporale, spinge così le Amministrazioni ad occuparsi più della questione della rendicontazione entro i tempi piuttosto che dell'effettivo avanzamento in termini qualitativi. Ecco perché una delle priorità che deve porsi l'Italia per le programmazioni che verranno è il raggiungimento di un tasso di assorbimento più equilibrato all'interno dei termini previsti, per evitare di vedersi bruciare le risorse disponibili e spendere male il resto. Una volta individuato il problema dell'assorbimento, resta da capire da che cosa esso dipenda.

L'obiettivo di questa parte del lavoro è identificare i punti nevralgici in cui si riscontrano le debolezze che hanno ostacolato la spesa italiana. Il contesto europeo ci offre alcuni spunti molto preziosi, perché consente un paragone sia con Paesi che hanno lo stesso livello di performance, sia con Paesi che invece hanno manifestato grande capacità di spendere. Sarà interessante capire se le stesse criticità possano essere rinvenute anche negli altri Paesi Membri, e quali particolari fattori abbiano comportato performance migliori.

Per prima cosa si presenterà il quadro più aggiornato dell'avanzamento finanziario tra i 27 Paesi Membri, tenendo conto degli Obiettivi (Convergenza e Competitività regionale e occupazione) e della tipologia dei Fondi Strutturali (FESR e FSE). Questo primo livello di analisi permetterà di puntare l'attenzione sulla performance di spesa del FESR, per il quale le regioni italiane Convergenza, e in una certa misura anche quelle della zona Competitività, hanno vissuto le maggiori complicazioni.

In seguito, l'indagine cercherà di chiarire se la posizione italiana in fondo alla classifica europea dell'assorbimento finanziario possa essere dovuta all'incapacità di gestire la terza dotazione finanziaria d'Europa, o all'ambizioso tasso di cofinanziamento

nazionale (in seguito ridotto), o ancora all'avvio incerto del ciclo 2007-2013 per via dell'urgenza di chiudere il ciclo di programmazione precedente senza ripercussioni finanziarie. Una terza parte indagherà il ruolo degli attori coinvolti nel processo di svolgimento della politica di coesione, dell'influenza dell'architettura operativa e dell'importanza dell'ambiente istituzionale e della capacità di governance, ossia il contesto all'interno del quale funziona la grande macchina dei Fondi Strutturali. Una speciale sezione sarà poi dedicata alla capacità amministrativa, vero e proprio "nervo scoperto" della gestione italiana rispetto agli altri Paesi. Infine, proseguendo il percorso tracciato dallo studio OIR nel 2003, si proporrà un'analisi della tipologia degli interventi basata sullo studio dei Grandi Progetti e sulle scelte del mix di investimenti che i Paesi hanno stabilito per conseguire lo sviluppo regionale attraverso i Fondi Strutturali.

L'indagine è stata condotta sulla base di un duplice strumento: un attento esame della letteratura on-desk e l'impiego di dati qualitativi e quantitativi che rappresentano l'esito di un lavoro sul campo in seno alla Commissione Europea-DG REGIO, condotto tramite interviste semi-strutturate che ha caratterizzato la fase preparatoria del lavoro di raccolta dei dati. Attraverso questi elementi si esploreranno alcuni dei fattori che hanno contribuito a imprimere un forte ritardo sull'attuazione del periodo di programmazione 2007-2013 in Italia e che, nello stesso tempo, ci consentono un prezioso raffronto su scala europea.

2.2 Il quadro dell'assorbimento finanziario italiano nel contesto europeo

In questa sezione ci occuperemo del quadro attuale di implementazione finanziaria dei Fondi Strutturali nei Paesi Membri e cercheremo di investigare alcune prime variabili capaci di decifrare il divario di implementazione tra essi. L'obiettivo è avere un termine di paragone che dia un senso alla bassa performance finanziaria italiana.

Come già trattato nel capitolo precedente, misurare il grado di progresso dei Programmi Operativi, stabilire in che misura essi siano in linea con i piani inizialmente previsti e individuare gli interventi che servono affinché i Paesi riescano a spendere entro i termini non è affatto compito semplice (EEN, 2014).

I dati a disposizione, forniti dalla DG Regio, sono aggiornati al gennaio 2014 e riportano due indicatori: i) il tasso di spesa certificata per Fondo e per Obiettivo; ii) il

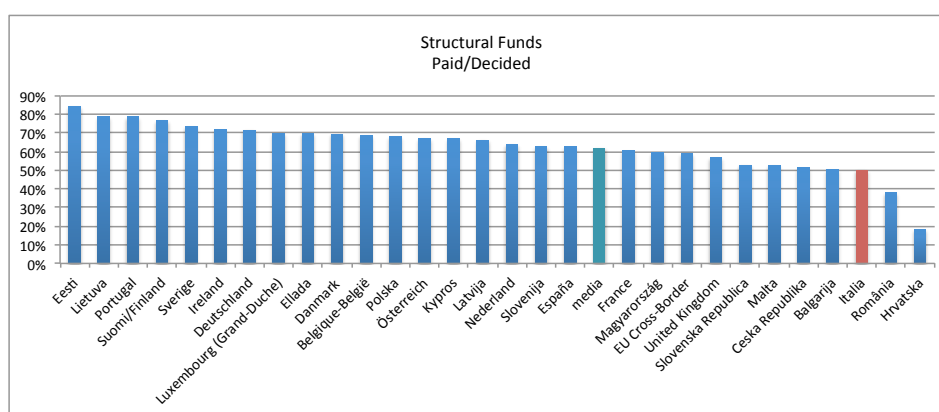
tasso di allocazione dei Fondi ai progetti selezionati da parte delle Autorità di Gestione dei Programmi Operativi.

Per quanto riguarda la misura dei pagamenti effettuati dalla Commissione, i cui limiti sono già stati segnalati nel capitolo precedente, la graduatoria generale di spesa dei Fondi Strutturali (FESR+FSE) vede la formazione di tre gruppi di Paesi, tenendo conto della distanza dalla media UE 28 che ammonta al 62%:

- Il gruppo di Paesi che si attestano attorno alla media con una distanza massima del 5%, formato da Austria, Regno Unito, Olanda, Spagna, Francia e Ungheria;
- Il gruppo dei Paesi con un tasso di assorbimento superiore alla media, che comprende Polonia, Danimarca, Grecia, Lussemburgo, Germania, Irlanda, Svezia e il gruppo di testa composto da Estonia, Lituania, Portogallo, e Finlandia;
- il gruppo di coda che ha una distanza dalla media superiore al 5% e che annovera la Repubblica Slovena, Malta, la Repubblica Ceca, la Bulgaria, l'Italia, la Romania e la Croazia.

Si noti che tra le fila del gruppo di coda l'Italia, con il 50% della spesa, è l'unico Paese UE15 e che la Slovenia, Malta e la Repubblica Ceca hanno iniziato ad assorbire il FESR solo a partire del 2004, mentre Romania e Bulgaria dal 2007 e la Croazia dal 2013.

Fig. 2.1 Tasso di spesa dei Fondi Strutturali negli Stati Membri al gennaio 2014



Fonte: elaborazione su dati DG Regio 2014

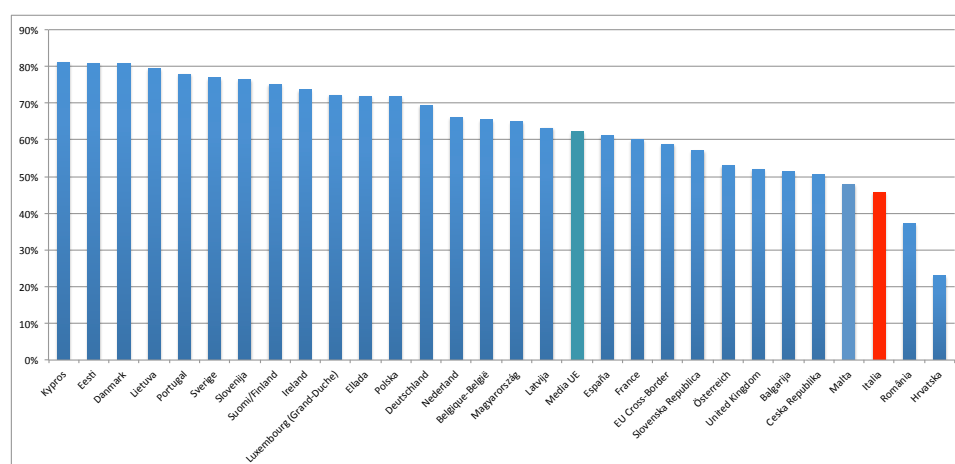
La posizione italiana viene confermata considerando il solo FESR, che posiziona l'Italia nella medesima posizione (46%), nonostante la distribuzione cambi lievemente il posizionamento relativo dei Paesi all'interno della classifica di spesa (grafico 2.2). In

particolare, tenendo ferma la tripartizione osservata nel computo del totale dei Fondi Strutturali rispetto alla media (che si conferma del 62%), si nota:

- nel gruppo di coda il rientro di Austria e Regno Unito,
- nel gruppo di testa (con un tasso superiore al 70%), che vede la leadership di Cipro, Estonia e Danimarca, con l'80% di spesa, la buona performance di Portogallo, Grecia, Germania e Polonia, prima beneficiaria dei Fondi 2007-2013;
- la sostanziale conferma dei Paesi con un tasso di assorbimento che gravita attorno alla media, come la Spagna, seconda beneficiaria con un tasso del 61%.

Tale distribuzione della spesa del FESR sarà il nostro punto di riferimento nell'analisi che ci condurrà tra le cause dei così diversi gradi di implementazione tra i Paesi. La ragione di questa attenzione nei confronti del FESR va ricercata in primo luogo nella sua mole rispetto al FSE. Se il primo vale in totale circa 200 miliardi di euro, il secondo ammonta a circa 76 miliardi: il FESR rappresenta da solo più del 70% della dotazione totale dei Fondi Strutturali. In particolare l'Italia, su un totale di 28 miliardi di euro allocati per il settennato, ha ricevuto 21 miliardi a valere sul FESR, circa il 75%, percentuale che arriva fino all'80% se si considera l'obiettivo Convergenza (17,8 miliardi su 21,6 miliardi).

Fig. 2.2 - Tasso di spesa delle risorse previste dal FESR negli Stati Membri al gennaio 2014

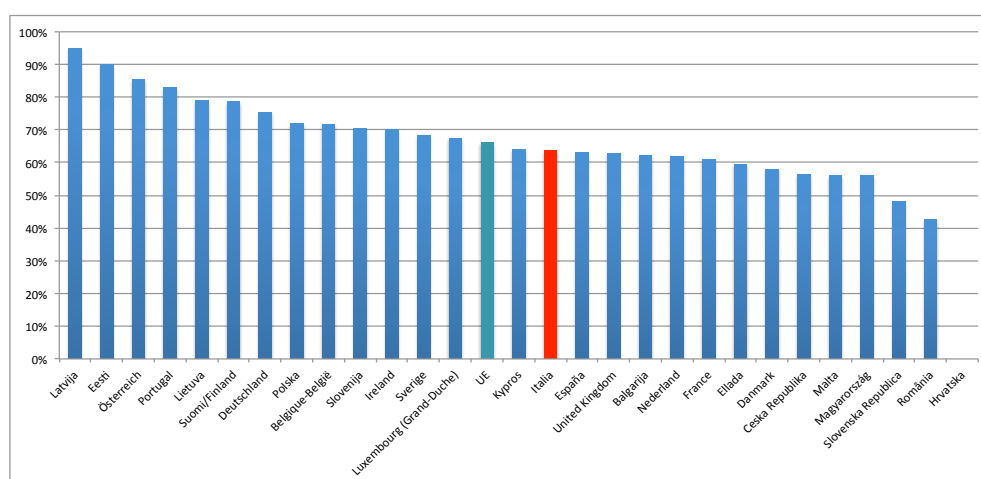


Fonte: elaborazione su dati DG Regio 2014

In secondo luogo, il focus di questo lavoro sulle criticità relative al FESR deriva la sua giustificazione dalla migliore performance italiana nel FSE (64%), che la colloca stavolta

nel gruppo vicino alla media europea del 66%, sopra Spagna, Regno Unito, Olanda, Francia, Grecia, Danimarca (grafico 2.3). La differenza tra l'attuazione del FESR e del FSE in Italia dipende da una serie di fattori. Primo fra tutti, la natura stessa del FESR dedicato agli interventi infrastrutturali di sostegno al sistema economico, che prevede un grosso impegno nella realizzazione di grandi opere, ossia una tipologia di interventi soggetta sensibilmente alle lungaggini procedurali più di quanto non sia il FSE, orientato su operazioni prevalentemente immateriali, di utilizzo più fluido (si pensi agli ammortizzatori sociali) e la cui spesa è stata agevolata da una serie di provvedimenti, come l'emanazione nel 2009 dei regolamenti di semplificazione in materia di rendicontazione delle spese, che hanno permesso la velocizzazione dei flussi di spesa⁶².

Fig. 2.3 - Tasso di spesa delle risorse previste dal FSE negli Stati Membri al gennaio 2014



Fonte: elaborazione su dati DG Regio 2014

Uno sguardo alla performance di assorbimento finanziario del totale dei Fondi Strutturali per Obiettivo e per Fondo, consente di individuare il grado di implementazione quantitativa sia delle Regioni del Mezzogiorno - che rientrano nell'Obiettivo Convergenza - che quelle del Centro-nord - inserite nell'Obiettivo Competitività regionale e occupazione - e constatare come la scarsa capacità di spesa dei Fondi sia una caratteristica esclusiva della gestione del Sud, ma anche del Centro-Nord, seppure con un tasso

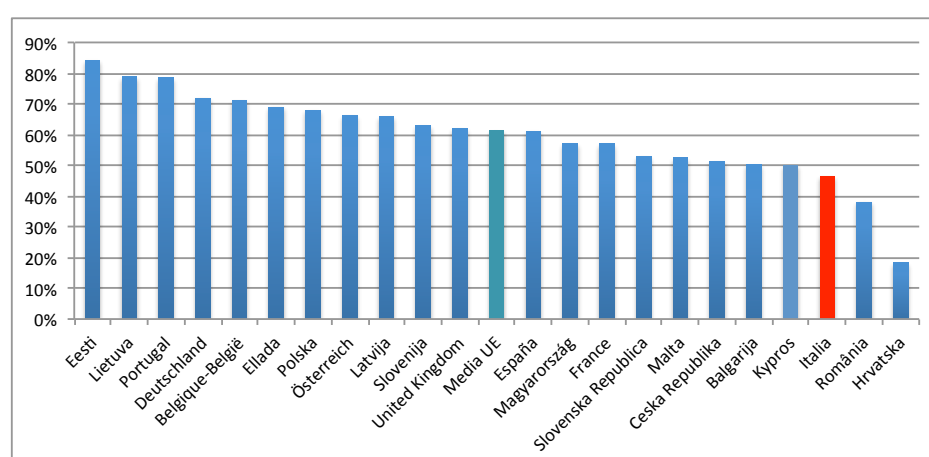
⁶² L'art.1 del Regolamento (CE) n. 396/2009 ha modificato l'art. 11 del regolamento (CE) n.1081/2006 introducendo ulteriori due forme di costi ammissibili nel caso di sovvenzioni: costi a tasso fisso mediante l'applicazione di tabelle standard di costi unitari definite dallo Stato Membro e la possibilità di utilizzare somme forfettarie (fino a 50.000 euro) destinate a coprire l'insieme o una parte dei costi di un'operazione (Corte dei Conti 2013).

superiore di spesa. Nel primo caso, il dato mostra un tasso del 46,4% del complesso dei Fondi, un divario di circa 15 punti percentuali rispetto alla media europea. Un risultato peggiore si evidenzia solo in Romania, che al gennaio 2014 ha assorbito soltanto il 38%. Le regioni del Mezzogiorno presentano dunque il tasso più basso dell'Europa a 15 e il penultimo dell'Europa a 27. Nel secondo caso, con un tasso di assorbimento del 63% del totale dei Fondi, la zona Competitività italiana si colloca vicino alla media del 66%, seguita da Francia, Repubblica Ceca, Regno Unito e Repubblica Slovena.

Concentrarsi sul solo FESR ci consente invece di confermare la posizione del Mezzogiorno (tasso di assorbimento critico del 43% a fronte di una media UE del 62%) e rivedere la performance dell'area Competitività, che risulta con il 58% migliore solo di Austria, Regno Unito e Repubblica Slovena, quartultima ma nei dintorni della media UE.

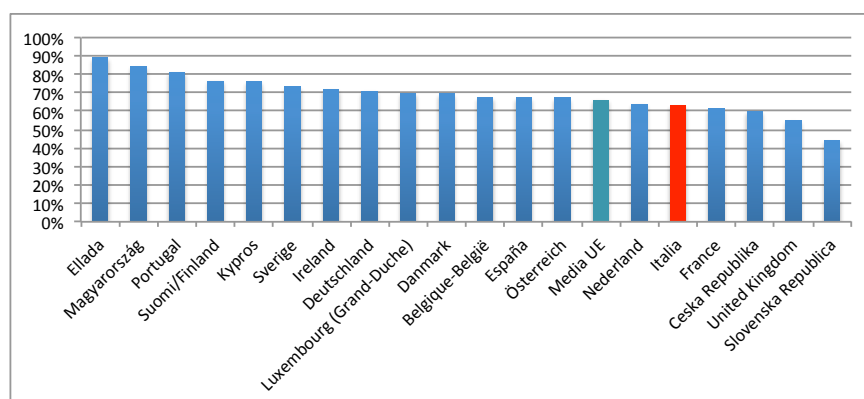
I dati sembrano indicare la necessità di puntare sull'investigazione delle criticità del Mezzogiorno, ma suggeriscono di non sottovalutare neanche la performance delle regioni Competitività italiane, destinatarie di circa 3 miliardi di euro, la quinta dotazione dopo Francia, Spagna, Germania e Regno Unito, le cui performance finanziarie (che vanno dal 65% della Germania al 62% della Francia) non sono profondamente dissimili rispetto a quella italiana, ad eccezione del Regno Unito che con una dotazione di poco superiore a quella italiana si colloca al penultimo posto con un 48% di spesa).

Fig. 2.4 Tasso di spesa dei Fondi Strutturali (FESR+FSE+FC) nelle Regioni Obiettivo Convergenza – gennaio 2014



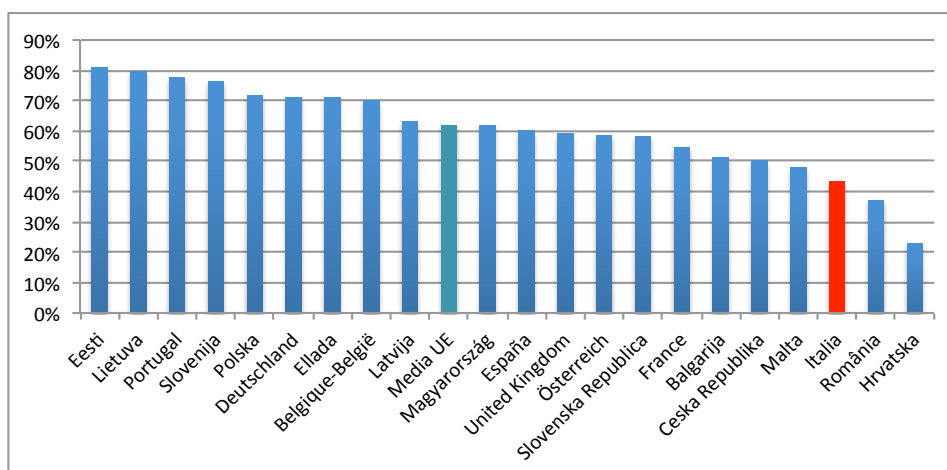
Fonte: elaborazione su dati DG Regio 2014

Fig. 2.5 - Tasso di spesa dei Fondi Strutturali (FESR+FSE+FC) nelle Regioni Obiettivo Competitività regionale e occupazione – gennaio 2014



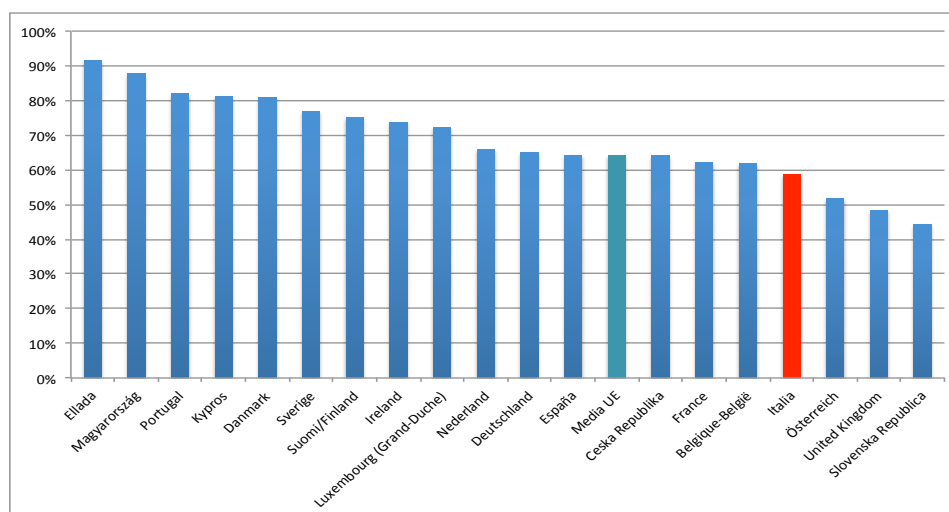
Fonte: elaborazione su dati DG Regio 2014

Fig. 2.6 Tasso di spesa del FESR nelle Regioni Obiettivo Convergenza - gennaio 2014



Fonte: elaborazione su dati DG Regio 2014

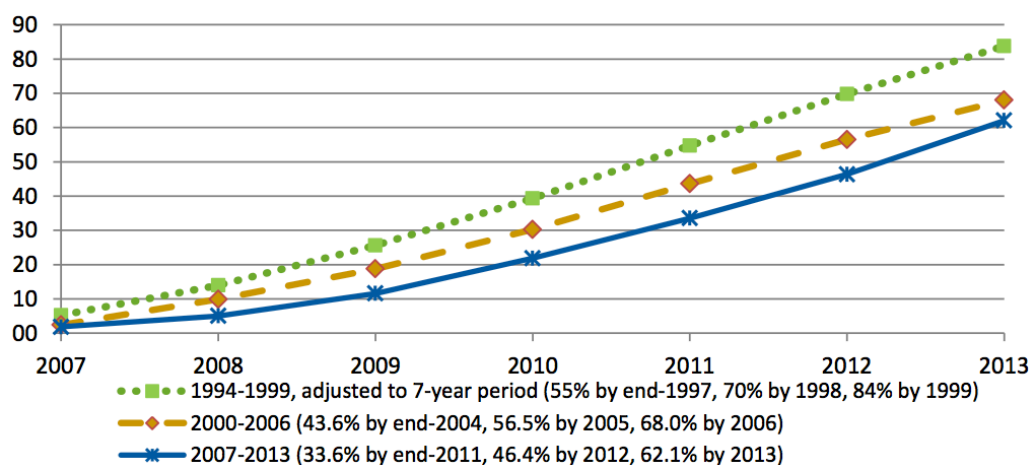
Fig. 2.7 Tasso di spesa del FESR nelle Regioni Obiettivo Competitività regionale e occupazione - gennaio 2014



Fonte: elaborazione su dati DG Regio 2014

E' necessario, però, aggiungere ulteriori elementi per comprendere la criticità della situazione italiana, che a questo punto non risulta l'unico Paese "in ritardo". Per prima cosa, si osservi che il problema della lentezza di attuazione sia una questione ampiamente diffusa e ravvisabile nel complessivo profilo di spesa del FESR 2007-2013 rispetto ai cicli passati. Il dato dei pagamenti permette di confrontare l'andamento generale rispetto ai cicli di programmazione precedenti con riferimento ai soli "vecchi" Paesi Membri. Ciò che si rileva osservando il settimo anno di ciascun ciclo è l'attuale ritardo comune a tutti i paesi dell'Europa a 15, che hanno speso una in media il 62% dei Fondi a fronte del 68% del 2000-2006 e dell'84% del 1994-1999. Nello stesso tempo esso segnala che il 2013 è stato un anno di accelerazione nella spesa, essendosi ridotto il divario percentuale rispetto all'anno precedente (quando era del 10% il gap implementativo). Dopo 4 anni di attuazione, nel dicembre 2011, c'era già un divario di 10 punti percentuali rispetto al quarto anno della programmazione 2000-2006. E' quantomeno plausibile che, alla luce del 40% di spesa ancora da realizzare a valere sul FESR, la Commissione Europea decida per una proroga generalizzata, alla stregua della precedente (giugno 2009).

Fig. 2.8 Andamento temporale dei pagamenti del FESR agli Stati Membri UE15 per il periodo 2007-2014



Fonte: EEN 2014 su dati DG Regio 2014

Altra misura interessante per comprendere il grado di implementazione dei Fondi che varia da paese a paese e la speciale posizione italiana è il *tasso di allocazione delle risorse sui progetti*, identificato dall'ammontare di risorse allocate sui progetti selezionati in percentuale alla dotazione totale e comunicato dall'Autorità di Gestione di ciascun Programma Operativo. Esso tuttavia è di difficile interpretazione, come ammette la stessa Commissione Europea: innanzitutto per l'eterogeneità della definizione, che varia tra i paesi membri (EEN, 2013), e in secondo luogo per la tendenza da parte dei Paesi ad "sovra-impegnare" i fondi rispetto all'effettiva disponibilità, in maniera tale da assicurare che in caso di fallimento di alcuni progetti non si verifichi un eccessivo ritardo nella spesa (EEN 2014). Essendo la fase della selezione e dell'impegno delle risorse precedente a quella della spesa e della certificazione ai fini della richiesta di rimborso presso la Commissione, generalmente il tasso di selezione dei progetti risulta più elevato rispetto al tasso di spesa.

Il tasso di impegno delle risorse per progetti selezionati presenta alcune caratteristiche che possono essere così sintetizzate:

- fornisce un'immediata misura dello sviluppo dei programmi operativi ma nello stesso tempo l'ultimo dato disponibile è relativo al 2012, dunque è meno recente rispetto a quello che riguarda i pagamenti;
- non ha una definizione comune, poiché ogni Stato Membro decide quali dati fornire, con il risultato che il dato del tasso di impegno può coprire diversi gradi di impegni sui progetti e fotografare diverse tappe dell'attuazione di un progetto, dalla selezione degli appaltatori

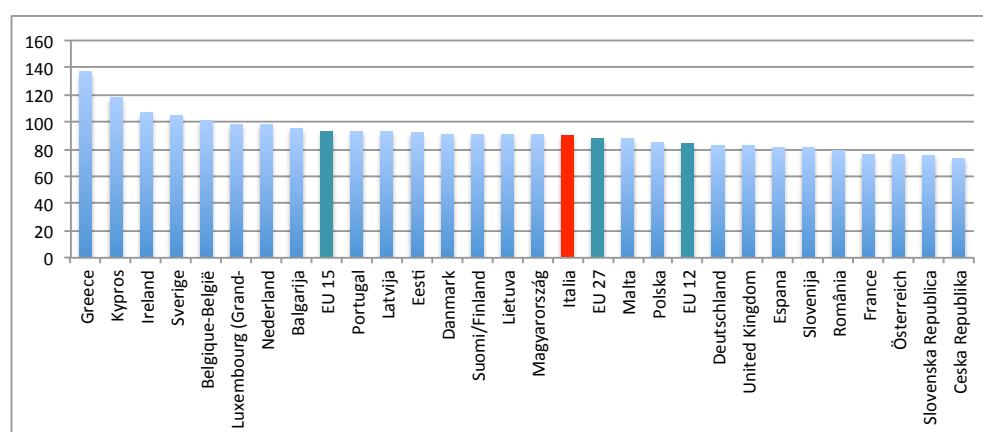
o dei beneficiari dei fondi fino all'avvio o al completamente del progetto stesso. Dunque il tasso di impegno può non riferirsi necessariamente ai contratti giuridicamente vincolanti firmati con i beneficiari dei progetti selezionati e, ancora meno, all'effettivo avvio dei progetti. Nel caso del supporto alle imprese, per esempio, la spesa effettiva dei Fondi dipende dall'adozione di uno specifico progetto e non soltanto alla decisione dell'Autorità di Gestione di introdurre una determinata misura;

- è complicato interpretare l'andamento dei programmi poiché il tasso può ridursi o aumentare se i progetti vengono cancellati o i fondi ritirati a fronte di difficoltà di implementazione (permessi negati, appaltatori falliti, imprese non assorbono i fondi messi loro a disposizione);

- può superare la soglia del 100% nell'allocazione dei fondi ai progetti, poiché spesso gli Stati decidono di impegnare risorse per progetti non effettivamente avviati o appaltati per difendersi dal rischio di infrangere la regola N+2.

In questa speciale classifica si evince un forte contrasto rispetto ai dati sui pagamenti. Ci sono Paesi, come la Bulgaria, che hanno tra i più elevati tassi di allocazione delle risorse ma risultano invece debolissimi nella spesa. Al contrario alcuni Paesi con un tasso di allocazione molto basso, come Polonia e Germania, risultano invece posizionati ottimamente in termini di pagamenti. L'Italia, il cui tasso di allocazione di risorse ai progetti del 90% si riferisce ai contratti giuridicamente vincolanti, risulta in linea con la media europea. La cosa interessante da rilevare non è tanto la posizione rispetto agli altri Paesi, data la scarsa e fuorviante confrontabilità tra di essi, ma la relazione tra pagamenti e allocazioni in Italia al 2012 quando l'Italia aveva speso circa 5,4 miliardi del FESR, ossia il 26% della dotazione totale del FESR per il 2007-2013. Un divario enorme che denuncia l'incapacità di passare dall'allocazione delle risorse ai progetti selezionati all'esecuzione dei progetti stessi e dunque alla spesa e ai pagamenti richiesti presso la Commissione per il rimborso.

Fig. 2.9 - Allocations del FESR e del Fondo di Coesione sui progetti selezionati alla fine del 2012 (% rispetto alla dotazione totale 2007-2013)



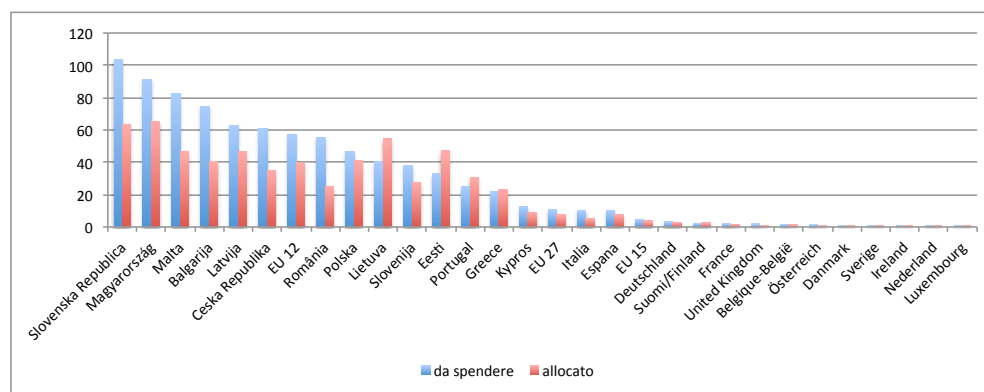
Fonte: elaborazione su dati DG Regio 2014

Quello che emerge dai dati è un forte rischio di difficoltà diffusa nella spesa per i prossimi due anni. Al 31 dicembre 2013, infatti, rimane ancora il 40% di Fondi da impiegare, che rappresenta in media l'11% della *spesa pubblica in conto capitale* (investimenti fissi lordi e trasferimenti di capitale) dei Paesi Membri. Si noti però che nei Paesi UE12, la situazione sia più critica, poichè l'ammontare ancora da spendere equivale al 57% della spesa governativa e ciò non fa altro che accentuare la probabile difficoltà di spendere in tempo entro i prossimi due anni. Tale osservazione è confermata dal fatto che dal 2007 al 2013 i Paesi UE12 avevano previsto annualmente un ammontare di spesa dei Fondi pari al 24% annuo della spesa pubblica in conto capitale: meno della metà di quanto servirebbe annualmente per terminare la spesa nei prossimi due anni⁶³. Questa criticità si riscontra anche in Italia, dove la spesa ancora da effettuare ammonta al 10% della spesa pubblica in conto capitale, contro il 5% annuo allocato per il ciclo 2007-2013. Il valore è prossimo alla media UE27, ma il doppio della media UE 15. L'utilità di questo dato risiede anche nel fatto che esso racconta l'effettivo peso dei Fondi in termini di spesa pubblica. Tra i Paesi UE15 Grecia e Portogallo hanno una dotazione molto elevata in termini di spesa pubblica (23% e 30%). In Italia il FESR allocato rappresenta il 5,3% della spesa pubblica annua, ma tale cifra arriva al 20% se si considerano le sole Regioni Convergenza e lo stesso vale per la Spagna. Inoltre si segnala che l'ammontare rimanente di Fondi Strutturali rappresenta certamente una più piccola porzione della spesa in conto capitale nei Paesi UE 15. In

⁶³In Slovacchia la percentuale da spendere supera il 100%, in Ungheria il 90%, a Malta l'80%, in Bulgaria il 75% e in Repubblica Ceca e Lettonia supera il 60% della spesa pubblica in conto capitale.

Grecia e Portogallo, laddove la porzione è più elevata, si tratta comunque di una percentuale sostenibile di spesa, poichè è ampiamente in linea con quanto già speso prima del 2014 (rispettivamente 22% e 25%). Diversa è la situazione di Spagna e Italia che hanno registrato un maggiore ritardo nei pagamenti, e per i quali la restante porzione di Fondi Strutturali da spendere nel biennio 2014-2015 in relazione al totale della spesa in conto capitali è il doppio ma nelle regioni dell'area Convergenza arriva a circa il 30% della spesa in conto.

Fig. 2.10 - Quota di Fondi Strutturali allocati e ancora da spendere sulla spesa pubblica in conto capitale



Fonte: Elaborazione su dati EEN 2014 - DG Regio ed Eurostat

2.3 Un'analisi ragionata della performance italiana

Da quali fattori dipende il differente stato di implementazione finanziaria tra gli Stati Membri? Quali sono le variabili in grado di spiegare perché l'Italia ha speso peggio degli altri? Partiamo col dire che l'indicatore dell'assorbimento finanziario, legato ai pagamenti effettuati dalla Commissione agli Stati Membri, analizzato nella sezione precedente, può essere considerato fuorviante, o quantomeno limitato, poiché non tiene conto di alcuni elementi essenziali per una migliore comprensione della performance italiana. Tali elementi saranno trattati in questa sezione e consistono in tre differenti fattori:

- la dimensione della dotazione;
- il tasso di cofinanziamento UE;
- l'andamento della spesa e il peso del ritardo precedente.

Ciascuno di essi fornisce un'informazione rilevante che il solo dato dell'assorbimento non riesce a cogliere. Quanto la differenza nella performance di spesa tra i Paesi dipende dalla quantità di Fondi allocati? Quanto invece dall'ammontare del tasso di cofinanziamento UE? La lentezza dell'avvio e il ritardo accumulato nel periodo precedente hanno inciso sulla performance italiana?

2.3.1 La dimensione della dotazione

La dimensione della dotazione è una variabile importante per comprendere il legame diretto che intercorre tra la politica di Coesione e l'effetto che questa ha sullo sviluppo di una regione, non tanto in valore assoluti quanto in rapporto alle sfide di sviluppo che si intendono affrontare tramite lo strumento dei Fondi (Mairate 2006). Non solo, in questa sede la scala della dotazione finanziaria ci consente di individuare i Paesi assimilabili all'Italia e rendere la nostra analisi più solida nella ricerca dei fattori che incidono sull'implementazione.

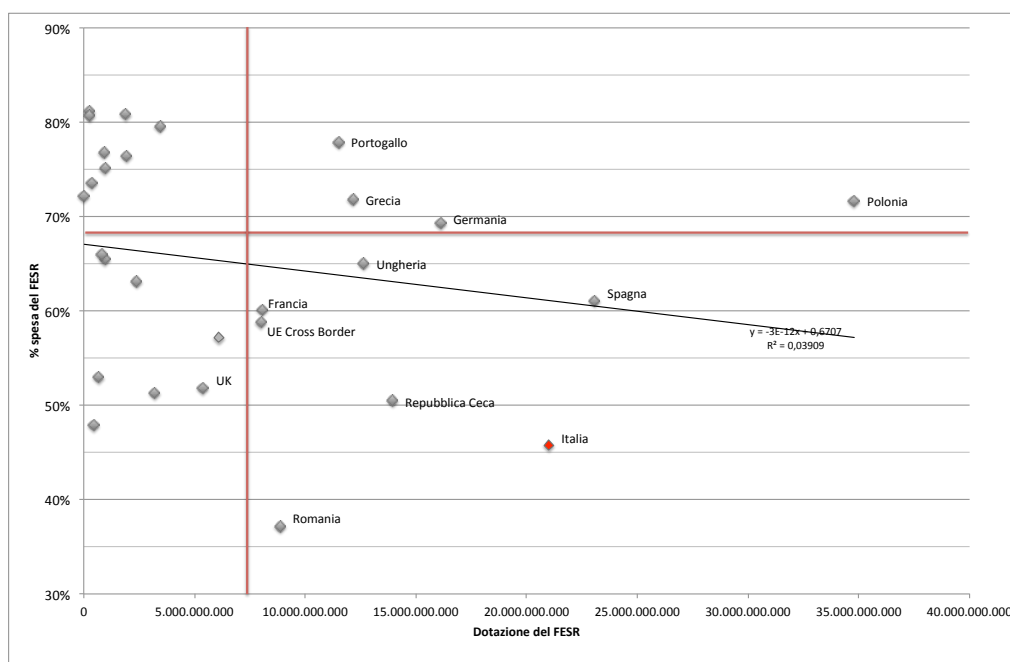
Si noti, per esempio, il peso della dotazione del FESR a disposizione all'inizio del periodo di programmazione dovuto alla decisione di allocazione da parte della Commissione Europea. L'Italia è il terzo beneficiario per il periodo 2007-2013, dopo la Spagna e la Polonia, seguito dalla Germania, Repubblica Ceca, Ungheria, Grecia e Portogallo. Un filone di ragionamento emerso nella letteratura (Ferry 2013) porta a considerare che quanto più elevata è la porzione di risorse a disposizione tanto più sia complesso spenderla e, di contro, Paesi con dotazioni irrisorie abbiano meno difficoltà nella spesa a fronte della possibilità di utilizzare tutta la dotazione sviluppando soltanto un numero limitato di progetti.

Già la teoria della "capacità di assorbimento" (NEI 2002; Horvat e Maier 2005), che tendeva a supportare l'idea che un basso grado di implementazione finanziaria dipendesse dal volume di risorse eccessivo rispetto all'effettiva capacità di spesa di una certa struttura economica, aveva tenuto banco negli passati per poi essere più volte demolita a fronte di alcune importanti evidenze relative sia al caso italiano (Milio 2007) che nel contesto europeo di un confronto tra vecchi e nuovi Paesi Membri (Tosun 2013). Anche in questo lavoro la dotazione sembra non essere particolarmente esplicativa delle differenze di implementazione dei Fondi tra i Paesi.

Il dato della quantità di FESR allocati mostra, infatti, una situazione multiforme ed estremamente variegata, che non consente di attribuire alla dimensione delle risorse previste un peso significativo. La Polonia (71,6%) si colloca sopra la media del 67,4% (escludendo la Croazia ferma al 22% di spesa perché appena entrata nel sistema), e così la Germania (69%). E' senza dubbio vero che tra i primi Paesi per performance di spesa superiore al 75% ci siano soltanto dotazioni molto limitate (la media è di 1 miliardo di euro). La nuvola di Paesi nel quadrante in alto a sinistra ospita Paesi come Cipro e l'Irlanda con dotazioni irrisorie ma anche come Estonia, Lituania e Slovenia con risorse più elevate. L'attenzione poi va al Portogallo, che è l'unico Paese con una dotazione superiore alla media dei 7 miliardi e con una capacità di spesa superiore al 75% dopo 7 anni di programmazione. Tale posizione del Portogallo, così come quella della Grecia, dipende in larga misura dalla situazione "atipica" che stanno vivendo i due Paesi, cioè a dire dall'elevato tasso di cofinanziamento UE di partenza e al 2013 (rispettivamente 63% e 79% nel 2007 e 75% e 84% nel 2013) e dalla particolare "tutela" finanziaria e gestionale assicurata dalla Troika che attraverso una task force *ad hoc* decide i progetti e ha di fatto commissariato la funzione delle Amministrazioni nella sfera dei Fondi Strutturali garantendo una forte accelerazione della spesa. Intorno al 70% si collocano invece le già citate Germania e Polonia, mentre la Spagna e l'Ungheria si posizionano poco sotto la media con il 65% e 61% e ancora più staccate Repubblica Ceca e Italia. Si noti infine il gruppo eterogeneo che inquadra i Paesi con una dotazione inferiore ai 7 miliardi e con un tasso di spesa inferiore alla media. Esso comprende Malta, Austria e Bulgaria con una dotazione inferiore ai 5 miliardi e una percentuale di spesa attorno al 50%; Belgio, Olanda e Lettonia con tasso vicino alla media e bassa dotazione; Francia e Slovacchia con dotazione media e tasso di spesa intorno al 60%. Attenzione va posta poi alla Romania ultima nella classifica e con una dotazione di circa 8 miliardi, e il Regno Unito con 5 miliardi di dotazione e una scarsa performance finanziaria.

Il tema della dotazione è interessante non perché riesca a spiegare il grado di capacità di spesa, come evidenzia la debole correlazione negativa tra allocazione iniziale di risorse e capacità di spesa registrata ($r = -0,2$), ma poiché suggerisce i Paesi che possono essere confrontati con l'Italia e con la sua performance finanziaria. Anche da un'interpretazione dell'indice di determinazione lineare, che assume il valore di 0,03, si fa spazio la tesi che l'ammontare della dotazione abbia un ruolo ristretto nel determinare il comportamento dei Paesi nella performance di spesa.

Fig. 2.11 - Correlazione tra tasso di spesa FESR e dimensione della dotazione nei Paesi Membri (gennaio 2014)



Fonte: elaborazioni su dati DG Regio 2014

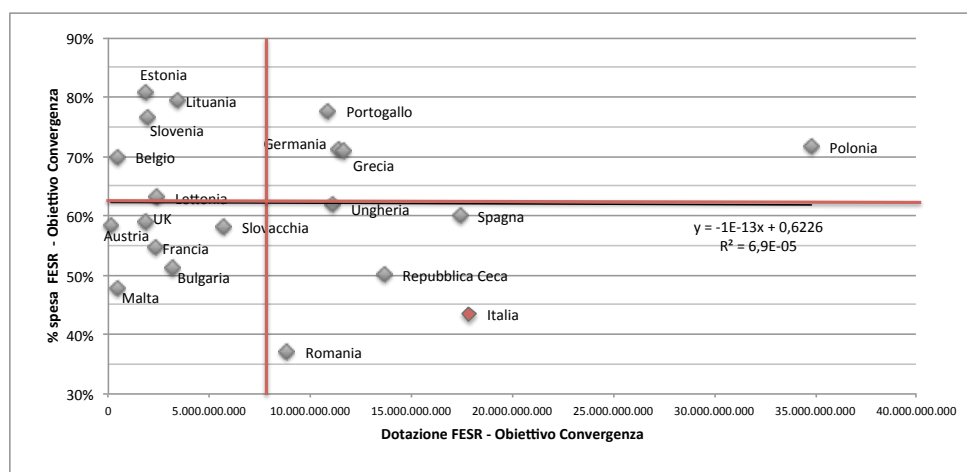
Se, in via di principio, apparirebbe ragionevole ipotizzare che ad una dotazione inferiore possa corrispondere una maggiore capacità di gestione ed un più rapido impiego del FESR, che si presta ad essere assorbito da un numero di progetti più limitato, nella nostra analisi empirica tale fattore non è in grado di spiegare i diversi livelli di performance, e men che meno lo scarso rendimento italiano. A ciò si aggiunga la considerazione che il peso della dotazione finanziaria del FESR varia in rapporto allo spessore dell'economia nazionale, misurata in termini di spesa pubblica (*cf. supra*) e di PIL. Questo aspetto fornisce un quadro ben diverso rispetto all'analisi appena effettuata. A titolo di esempio, si rifletta sulla dotazione dell'Italia che, nonostante abbia la terza maggiore allocazione finanziaria in valore assoluto per il periodo 2007-2013, appartiene al gruppo dei Paesi con la più bassa dotazione in termini di risorse in percentuale al PIL (rapporto inferiore all'0,5% del PIL)⁶⁴ (Ferry, 2013). La percentuale dell'allocazione rispetto al PIL triplica però nelle Regioni Convergenza (EEN 2014).

⁶⁴ Ferry (2013) suddivide i Paesi, in base alla percentuale dell'allocazione finanziaria in termini di PIL, in tre categorie: Stati membri con alte allocazioni di FESR e Fondo di Coesione nel periodo 2007-13 (oltre l'1,5% del PIL all'anno): Bulgaria, Repubblica Ceca, Estonia, Lettonia, Lituania, Ungheria, Malta, Polonia, Romania, Slovacchia; Stati Membri con allocazioni medie (0,5-1,5%): Grecia, Portogallo, Slovenia; Stati Membri con bassa allocazione (meno dello 0,5%): Belgio, Cipro, Danimarca, Germania, Irlanda, Francia, Italia, Lussemburgo, Olanda, Austria, Finlandia, Spagna, Svezia, UK.

L'elevata dotazione non sembra essere dunque il motivo per cui l'Italia ha avuto difficoltà nella spesa, e in generale essa non è la determinante del grado di utilizzazione dei Fondi tra i Paesi. Lo dimostra con una certa evidenza anche il seguente grafico (fig. 2.12), che rivela la correlazione tra la spesa del FESR e la dotazione con riferimento alle sole regioni Convergenza.

L'Italia è la seconda beneficiaria del FESR nelle regioni Convergenza con i suoi 17,8 miliardi, dopo la Polonia (oltre 34 miliardi), seguita da Spagna (17,3 mld) e Germania (11,3 mld). Anche in questa analisi empirica la dotazione sembra non avere alcuna influenza sulla performance di assorbimento. Paesi con elevata dotazione possono riuscire a gestire in modo ottimo e nei tempi previsti la quota finanziaria della propria politica di coesione, come Polonia e Germania, ma anche Grecia e Portogallo - seppure di fatto "commissariati" - Spagna e Ungheria, con una capacità di spesa in linea con la media europea. Allo stesso modo i Paesi possono invece segnalare preoccupanti criticità, come in Italia, Repubblica Ceca e Romania. Al contrario, Paesi con una dotazione più ristretta possono avere ottime performance, come nei Paesi Baltici e in Belgio, o viceversa farsi notare per una capacità di spesa particolarmente bassa. Estremamente eloquente è il confronto Malta-Belgio, Bulgaria-Lituania e Francia-Slovenia, agli antipodi della classifica di spesa ma con la medesima quantità di FESR disponibile. Analogo discorso può essere intrapreso per Italia e Spagna, le cui regioni Convergenza sono state fortemente equipaggiate in termini di allocazione del FESR (la Spagna gode di ulteriori 3,5 miliardi di Fondo di Coesione), ma con un divario di implementazione molto vistoso.

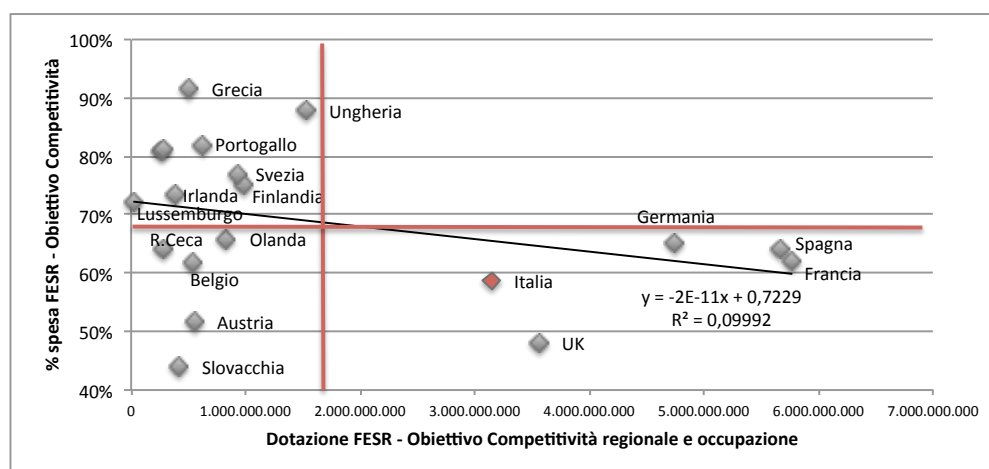
Fig. 2.12 - Correlazione tra tasso di spesa FESR e dimensione della dotazione nelle regioni Obiettivo Convergenza (gennaio 2014)



Fonte: Elaborazioni su dati DG Regio 2014

Nelle regioni dell'Obiettivo Competitività, destinatarie di circa 31 miliardi di euro su 200 miliardi del FESR, il legame tra dotazione e capacità di spesa assume un carattere più accentuato rispetto alle regioni Convergenza. La correlazione riscontrabile è negativa ($r = -0,3$) ma poco rilevante, mentre l'indice di determinazione lineare assume un valore di 0,1, testimoniando un ruolo influente della dotazione. Interessante rilevare come non ci siano Paesi nel quadrante in alto a destra, con alta dotazione e una spesa superiore alla media. Francia, Spagna e Germania hanno speso intorno tra il 65% e il 62%, mentre Regno Unito, complice il riassetto dell'architettura amministrativa in atto in pieno svolgimento del ciclo di programmazione, ha una performance di gran lunga inferiore alla media. Le regioni del Centro-Nord italiano hanno speso intorno al 60% del FESR. Dal lato delle regioni meno provviste di risorse, esattamente come nel caso dell'Obiettivo Convergenza, notiamo un gruppo eterogeneo con Paesi con rendimenti di spesa diametralmente opposti: da una parte Grecia, Portogallo, Ungheria, Svezia e Finlandia, dall'altra Slovacchia e Austria.

Fig. 2.13 - Correlazione tra tasso di spesa FESR e dimensione della dotazione nelle regioni Obiettivo Competitività (gennaio 2014)



Fonte: elaborazioni su dati DG Regio

Benché appaia tale evidenza, resta il fatto che il volume finanziario di un programma operativo, così come il numero di progetti e la dimensione degli stessi – che analizzeremo in seguito - incide sul carico di lavoro amministrativo. Se, come emerso, esso non agisce direttamente sulla performance di spesa dei Fondi, lo fa però aumentando il carico di lavoro e i costi amministrativi connessi all'intero ciclo di vita di un Programma. Inoltre, paradossalmente, programmi con una dotazione finanziaria relativamente più bassa presentano costi amministrativi e carico di lavoro (in percentuale sul totale del budget) più elevati rispetto a Programmi più grandi (Sweco, 2010). Ciò implica che il rendimento in termini di assorbimento dipenda non tanto dal volume della dotazione, ma dalla capacità di uno Stato di sostenere tali costi attraverso l'impiego di energie, competenze e metodo di organizzazione. Se un Paese possiede gli strumenti adeguati per gestire e reggere il peso dei Fondi Strutturali, quale sia la sua dotazione, alla fine del ciclo riuscirà a spendere nel migliore dei modi le risorse a disposizione. Un Programma Operativo dal volume finanziario elevato metterà a dura prova un Paese con scarsa capacità amministrativa (*cfr. infra*), e la stessa cosa potrà accadere per dotazioni di gran lunga inferiori. La dotazione incide sui costi ma non direttamente sulla performance di spesa.

2.3.2 Il tasso di cofinanziamento.

Il tasso di cofinanziamento è una componente fondamentale per l'implementazione dei Fondi Strutturali. Il Regolamento del 2006 per il periodo 2007-2013 prevedeva soglie massime del tasso di cofinanziamento comunitario a seconda dell'appartenenza dei Programmi Operativi ad uno degli Obiettivi previsti e ciascun Paese aveva negoziato la dimensione della propria quota nazionale. Nel caso italiano la quota media di cofinanziamento UE a livello nazionale nei programmi FESR ammontava al 48% all'inizio del periodo: una tra le più basse d'Europa. Un tasso di finanziamento nazionale particolarmente elevato, nel caso in cui sopravvenga una difficoltà ad assicurare il cofinanziamento nazionale, può incidere fortemente sulla velocità della spesa (Viesti 2014), poiché è necessario impiegare una quota maggiore di risorse nazionali per sbloccare la stessa quota di risorse UE. Sotto questo punto di vista, il cofinanziamento nazionale italiano si è rivelato troppo ambizioso nelle regioni Convergenza (43%), molto più alto che in tutte le aree Convergenza d'Europa e quasi il doppio della Germania, che aveva stabilito il 27% di cofinanziamento nazionale per le sue regioni Convergenza. Solo la Francia aveva un tasso di cofinanziamento UE inferiore (meno del 50%). La tabella 2.1 mostra la situazione dei primi 10 Paesi beneficiari.

Tabella 2.1 – Tasso di cofinanziamento UE del FESR nelle Regioni Convergenza

Paese	% cofinanziamento UE
Grecia	85
Ungheria	85
Romania	85
Repubblica Ceca	85
Polonia	82
Spagna	80
Germania	73
Portogallo	73
Italia	57
Francia	49

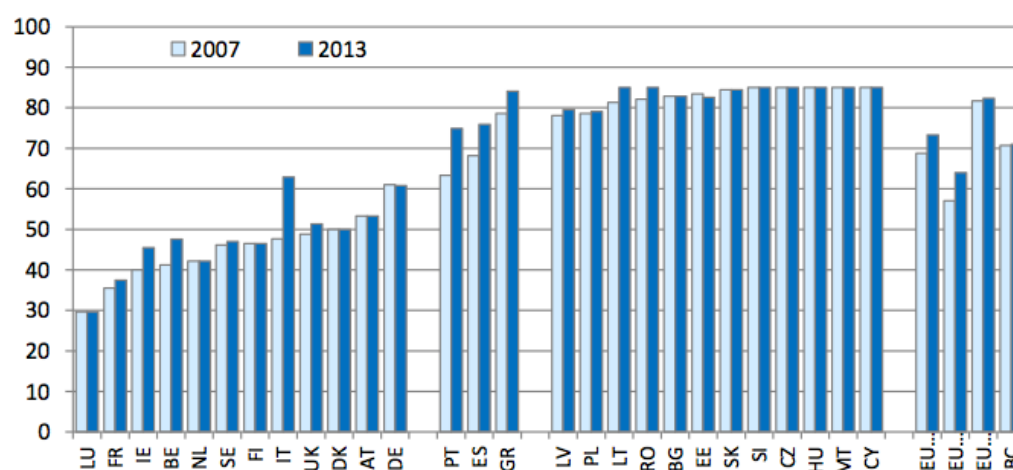
Fonte: elaborazioni su dati DG Regio 2008

Ciò ha portato l'Italia a ritornare in corso d'opera sui propri passi. Nel corso del periodo 2007-2013, per via della necessità di stringere le spese pubbliche da parte dei governi

nazionali, molti Stati hanno dovuto ridurre il cofinanziamento nazionale con il concomitante aumento della quota comunitaria⁶⁵ (Strategic Report 2013).

In questo processo, che ha coinvolto buona parte dei Paesi Membri, l'Italia si è distinta per il maggior decremento della quota nazionale, passando nel 2013 dal 48% al 63% della dimensione totale dei Programmi, anno in cui l'Italia risulta l'unica ad avere registrato un'ulteriore riduzione del cofinanziamento (cfr. capitolo 1 sul PAC). Grecia, Spagna e Portogallo avevano invece registrato la riduzione di quota nazionale più elevata nel 2012. In generale, il cofinanziamento nazionale italiano è stato ridotto del 45% a fronte di una media del 19% a livello di UE 27: anche in questi termini il taglio alla quota nazionale (totalmente di tipo pubblico) è il più elevato d'Europa.

Fig. 2.14 - Media del tasso di cofinanziamento UE per il FESR e per il Fondo di Coesione negli Stati Membri 2007-2013 (% sul totale spesa prevista nei programmi)



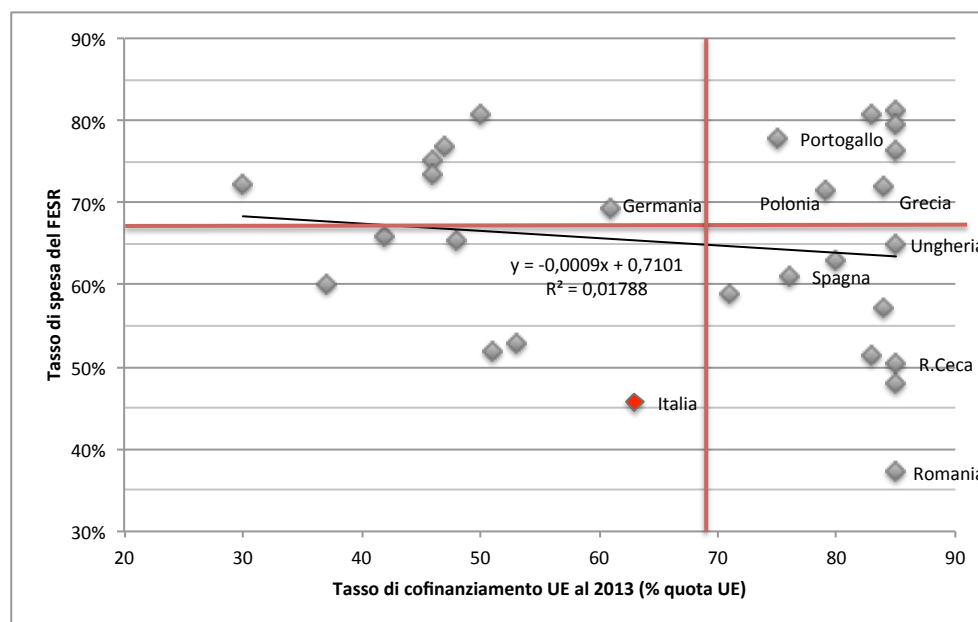
Fonte: EEN 2014 su dati DG Regio 2014

Da un'analisi della correlazione tra il tasso di cofinanziamento comunitario maturato nel corso degli anni e fotografato nel dicembre 2013 e la capacità di spesa non emerge un forte legame tra i due fenomeni, pur tuttavia è possibile trarre alcune considerazioni, partendo da una semplice suddivisione dei Paesi Membri in 4 insiemi:

⁶⁵ Per una disamina particolareggiata della riduzione dei cofinanziamenti nazionali si consulti lo Strategic Report 2013 della Commissione Europea.

- il gruppo con un elevato tasso di cofinanziamento comunitario e un'elevata performance di spesa che comprende Cipro, Estonia, Lituania, ma anche Paesi con alte dotazioni come Polonia, Portogallo e Grecia;
- il gruppo con elevato tasso di cofinanziamento comunitario e una performance di spesa inferiore alla media (molto eterogeneo e va dal 37% Romania al 65% dell'Ungheria, che comprende molti dei nuovi Paesi Membri (con un tasso dell'85% di quota UE) e fra di essi anche la Spagna, con un tasso di cofinanziamento del 76%;
- il gruppo del Nord Europa di Svezia, Finlandia, Danimarca, Irlanda, Lussemburgo e Germania, con una performance di spesa sopra la media e un basso tasso di cofinanziamento UE;
- il gruppo eterogeneo che inquadra i Paesi che hanno un tasso di cofinanziamento comunitario più basso rispetto alla media e che varia dalla posizione italiana a quella di Belgio e Olanda, che si attestano in prossimità della media di spesa.

Fig. 2.15 - Correlazione tra tasso di spesa del FESR al e tasso di cofinanziamento UE maturato dopo gli aggiustamenti (dati al gennaio 2014)



Fonte: elaborazioni su dati DG Regio 2014

2.3.3 Il profilo della spesa e il peso del ritardo precedente

Comprendere le criticità della gestione italiana e l'estremo ritardo rispetto agli altri Paesi non può prescindere da una meticolosa analisi del *profilo* della spesa. Uno sguardo sull'andamento dell'assorbimento ci consente di individuare il punto debole dell'implementazione italiana e indagarne in modo puntale le cause. In via preliminare, attingendo ai dati forniti dalla DG Regio nei Rapporti Annuali di implementazione finanziaria che ne fotografano l'andamento, è possibile seguire il trend di spesa dei primi beneficiari della Politica di Coesione, ossia i Paesi che avendo una dotazione simile a quella italiana, rendono più corretto e calzante il confronto.

Il ritardo italiano rispetto agli altri Paesi è frutto della concomitanza di due distinte caratteristiche:

- a. il lento avvio della spesa nei primi 4 anni, fino al 2010;
- b. il successivo profilo di spesa annuale fino al dicembre 2012.

Come abbiamo già osservato, la lentezza dell'implementazione rispetto ai cicli precedenti è una questione europea e non solo italiana, dovuta in buona parte alla farraginosità del processo decisionale in avvio che ha portato all'approvazione dei Regolamenti a metà 2006 e, poco dopo, all'approvazione delle *Community Strategic Guidelines*. Il primo anno di attuazione formale dei Fondi Strutturali, il 2007, è stato impiegato nella negoziazione dei termini e delle caratteristiche del *Quadri Strategici Nazionali di Riferimento* e dei *Programmi Operativi*. A fine 2007, su un totale di 317 Programmi Operativi, 307 erano già decisi. I dati della DG Regio mostrano che 149 su 434 Programmi Operativi totali (sia FESR che FSE) riportano l'ultima *data di decisione* nel 2009, nel 2010 e anche nel 2011, ma tale dato risulta inaffidabile poiché comprende anche le successive modifiche mentre i programmi operativi erano già avviati. La lenta partenza dei Programmi Operativi è dovuta in larga misura, oltre che alla sovrapposizione del periodo precedente ancora in corso ed anzi nelle fasi più calde, anche alla lenta proposta dei Grandi Progetti inseriti nei Programmi Operativi: su un totale stimato di 949 Grandi Progetti per il periodo 2007-2013 solo 234 erano stati presentati per l'approvazione al 31 dicembre 2009, e di questi solo 88 erano stati adottati a partire dal 2007.

Interessante notare, però, come il Rapporto di Valutazione dei Sistemi di Gestione e Controllo (*Management and Control Systems*, MCS), passo preliminare e obbligatorio ai fini della richiesta del primo pagamento intermedio da parte della Commissione ai Programmi

Operativi (ex art. 7) è stato l'elemento che più ha zavorrato i Paesi, dal momento che il primo MCS è stato approvato solo nel luglio del 2008, proseguendo nel 2009 con una gran parte di Rapporti approvati (nel luglio 2009 la metà), per durare fino a tutto il 2010.

Dunque, è possibile affermare che i primi due anni sono stati “bloccati” proprio dai requisiti normativi richiesti a tutti i Paesi. Il risultato è stato l'assenza fino a metà del 2008 di pagamenti intermedi: solo un quarto dei Programmi Operativi risultava avere ricevuto tali pagamenti a metà 2009. In Italia, nello stesso periodo, su 51 Programmi Operativi 46 avevano già un MCS accettato dalla Commissione.

Alla fine del 2009, i Paesi avevano speso le risorse dell'anticipo previsto (che va dal 7,5% al 9,5%, per effetto della modifica del Regolamento che ha permesso una quota di spesa di anticipo più elevata per via della crisi economica) e l'Italia, già quintultima nella classifica di spesa, aveva speso solo il 2,3% dei pagamenti ad interim, per un totale di 9,8%. Nel frattempo la Polonia aveva speso il 12,1%, la Germania il 17,5%, la Spagna il 10,6%. Per sintetizzare, tutti i grandi beneficiari, ad esclusione della Germania, stavano all'interno di un *range* tra il 10% e il 15% di spesa.

Al dicembre 2010 il divario è ancora “sotto controllo”: l'Italia ha maturato una spesa del 14% che, seppure sia appena di 6 punti percentuali sotto la media UE 27, ha già più di 10 punti percentuali di distacco verso gli altri grandi 7 beneficiari (la media è del 24%), e la metà della performance tedesca (28%). In conclusione, il ritardo dei primi 3 anni accomuna tutta l'Europa. I Paesi Membri non presentano particolari distanze nel livello di spesa, anche se l'Italia patisce sensibilmente questa lentezza diffusa a livello europeo⁶⁶.

Un altro elemento per indagare la performance italiana è il profilo della spesa negli anni successivi. Se nel 2010, dopo 4 anni dall'avvio formale della programmazione, viziato dalle lungaggini relative all'approvazione del prospetto finanziario 2007-2013, delle Linee Guida Strategiche Comunitarie, dei QSN, dei Programmi Operativi e dei Rapporti MSC tutti i Paesi si attestano attorno ad una media del 22% di spesa del FESR - con i valori più alti registrati in Estonia (41%) e Lituania (37%) e i più bassi in Italia (14%) e Romania (12%) - nel 2011 qualcosa cambia: la media fa un balzo fino al 35% mentre l'Italia rimane al palo del 19% insieme alla Romania (17%). Questo significa che dopo la lentezza attuativa generalizzata tra i Paesi Membri, tra il 31 dicembre 2010 e il 31 dicembre 2011 i Paesi si danno da fare e iniziano a finanziare progetti, pagare beneficiari e appaltatori e certificare le spese presso la Commissione.

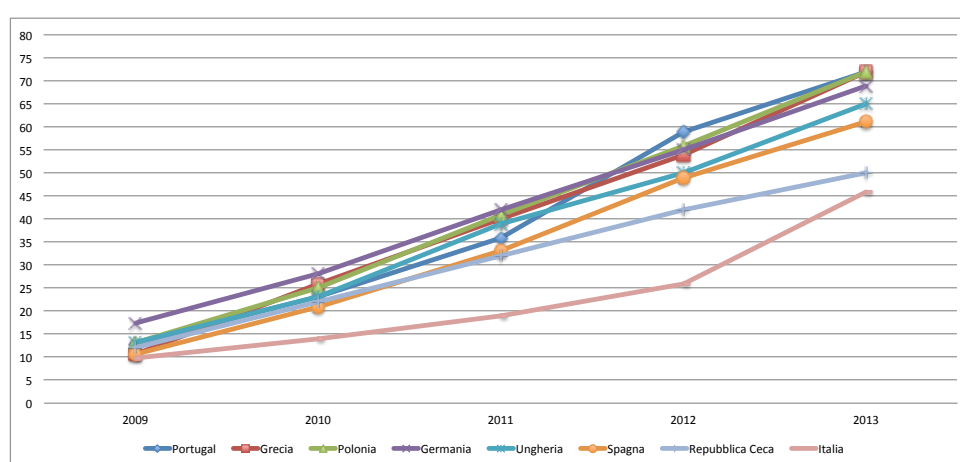
⁶⁶ Da un confronto tra il 2003 e il 2010 si evince che l'Italia parte nel 2000-2003 con un 16,6% (calcolato come % spesa su tutti i FS) mentre nel 2010 la percentuale è del 7,4%.

In particolare, segnaliamo il confronto tra i primi 8 beneficiari del FESR con una dotazione superiore ai 10 miliardi di euro. La Polonia salta dal 25% del 2010 al 41%, leggermente più in ritardo la Spagna che passa dal 21 al 33% mentre la Germania dal 28 al 42%. L'Italia aumenta di soli 5 punti percentuali la sua implementazione finanziaria mentre gli altri Paesi di almeno del doppio. A conti fatti, se nel 2010 il distacco italiano verso la media europea è ancora contenuto, e si può dire che gli effetti della lentezza non siano così evidenti, tale divario incomincia a diventare grave alla fine del 2011: l'Italia rimane immobile proprio durante la bufera della crisi economica (*cfr. supra*).

Al dicembre 2011 il distacco rispetto alla media UE 27 (35%) è di 16 punti percentuali. Nonostante il PAC avviato a fine 2011, esso aumenta ulteriormente nel 2012: al dicembre l'Italia ha speso il 26% del FESR mentre la media UE 27 è circa del doppio (47%). I primi beneficiari arrivano a spendere più della metà della dotazione disponibile, e in particolare la Polonia il 56% e la Germania il 55%. L'Italia conferma una performance più bassa rispetto ad essi, poiché aumenta di 7 punti percentuali mentre gli altri aumentano la spesa in media dell'11% (la Polonia di 15 punti, la Germania di 13, la Spagna di 16).

Nel 2013, a conferma della differenza di profilo di spesa rispetto agli altri Paesi, l'Italia arriva a spendere il 46%, migliorando la propria performance di 20 punti percentuali: il più alto incremento registrato nel 2013 tra i grandi beneficiari, anche per effetto dell'ulteriore, e unica nel panorama europeo, riduzione del cofinanziamento nazionale.

Fig. 2.16 - Andamento della spesa dei primi 8 Paesi beneficiari del FESR 2007-2013 (% di pagamenti sulla dotazione iniziale)

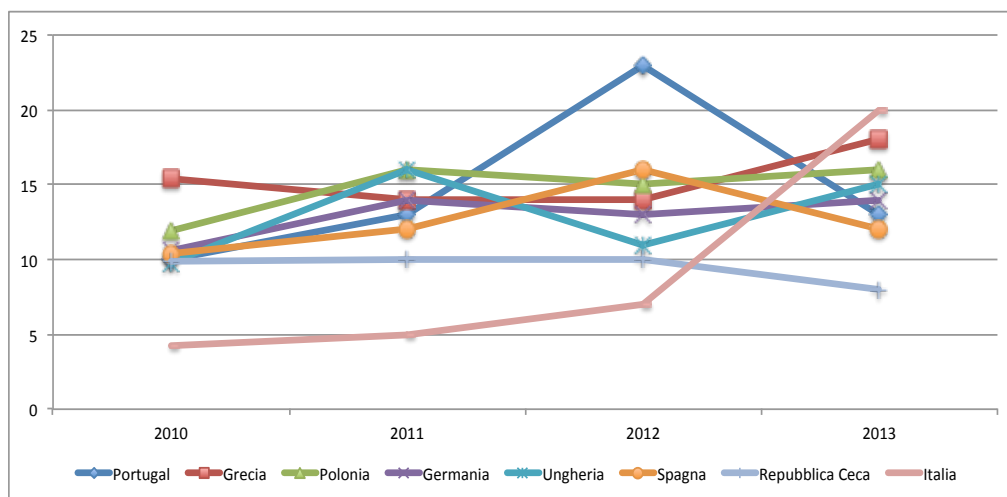


Fonte: elaborazione su dati DG Regio 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014.

La criticità italiana, come mette in mostra il grafico 2.17, va ricercata nell'andamento dell'implementazione finanziaria dalla fine del 2009 alla fine del 2012: tre anni in cui la variazione media rispetto all'anno precedente è del 4%, mentre negli altri Paesi è intorno al

10%. Ecco individuato l'altro fattore che ha inciso sulla performance italiana rispetto agli altri Paesi.

Fig. 2.17 – Andamento annuale della spesa nei Paesi Membri rispetto all'anno precedente (variazione in punti percentuali)



Fonte: elaborazione su dati DG Regio 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014.

L'impressione che il peso della programmazione precedente sia una delle cause determinanti dell'avvio in ritardo del ciclo 2007-2013 viene confermata dai dati forniti dai Rapporti Annuali di implementazione 2006 e 2010 realizzati dalla DG Regio. La sovrapposizione dei due cicli incomincia proprio allo scoccare del 2007, quando molti Paesi hanno ancora un forte ritardo in termini di esecuzione finanziaria del FESR 2000-2006, tant'è che la Commissione deciderà per una proroga generalizzata fino al giugno 2009, ma nel frattempo è già iniziata la nuova programmazione. I primi tre anni della nuova programmazione sono caratterizzati dall'attenzione delle Amministrazioni sulla chiusura dei Programmi 2000-2006 che rischiano perdere preziose risorse.

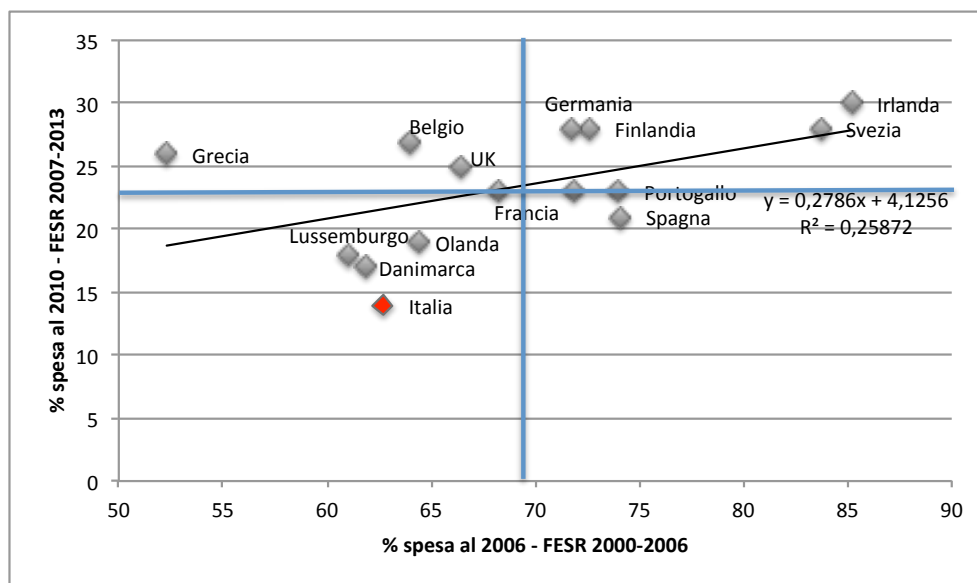
I dati mostrano con chiarezza, a parte qualche eccezione, il grado di correlazione ($r=0,5$) tra la percentuale di implementazione finanziaria al 2006 e al 2010, cioè i due punti che rappresentano la contiguità tra la fine di un ciclo e l'inizio del successivo (fig. 2.18). E' evidente che i Paesi che hanno Programmi ormai avanzati al 2006, prestano la dovuta attenzione all'avvio del nuovo ciclo e, viceversa, i Paesi in ritardo nel 2006, che dovranno

evitare il rischio di perdere Fondi nel 2007, 2008 e 2009, saranno quelli che registreranno una performance peggiore al di sotto della media all'inizio del nuovo periodo.

In particolare, il ritardo precedente sembra incidere maggiormente su Italia, Danimarca, Lussemburgo e Olanda, seppure questi ultimi abbiano una dotazione del FESR 2000-2006 non paragonabile a quella italiana. All'estremo opposto troviamo i Paesi con un tasso di spesa al 2006 superiore alla media del 69% e una spesa avanzata anche nel nuovo periodo: Germania, Finlandia, Svezia, Irlanda, che è il Paese con la migliore performance nel 2006 e anche nel 2010, Austria e Portogallo avanzati nel 2006 e nella media nel 2010. Stessa cosa dicasi per la Spagna, che però presenta un valore di spesa al 2010 poco inferiore alla media EU15. Degno di interesse risulta essere il caso della Grecia, che nonostante abbia una situazione critica nel 2006, con appena la metà del FESR impiegato (una delle dotazioni finanziarie più elevate), nel 2010 risulta aver speso un importo del FESR superiore alla media, dimostrando un'ottima gestione del passaggio tra i due cicli di programmazione, anche per effetto dell'assistenza da parte della Commissione. La Grecia, infatti, insieme a Lettonia e Romania, a partire dal 2009 è soggetta ad una forte condizionalità ai fini dell'esborso di prestiti da parte dell'Unione Europea. Tale condizione è rappresentata proprio da un elevato tasso di assorbimento dei Fondi. Il programma di aggiustamento economico sottoposto al Governo della Grecia prevede una serie di azioni da intraprendere per migliorare la performance di spesa dei Fondi Strutturali⁶⁷.

⁶⁷ Tale piano prevedeva un'accelerazione del processo di selezione dei progetti una speciale gestione della contabilità dei fondi strutturali e l'istituzione di una task force in collaborazione diretta con la Commissione (Bruegel 2011).

Fig. 2.18 - Effetto della sovrapposizione tra i cicli 2000-2006 e 2007-2013 (% spesa del FESR al 2006 e al 2010)



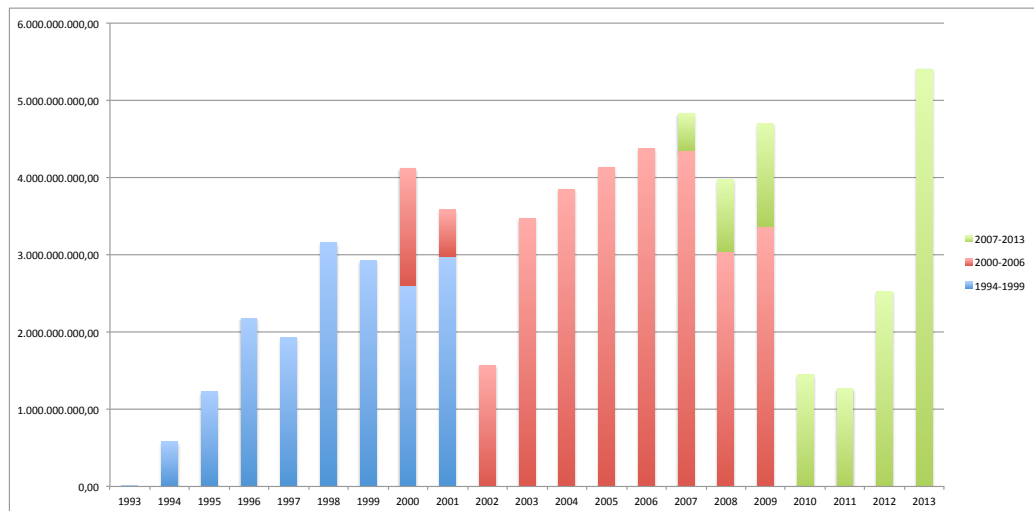
Fonte: Elaborazione su dati dagli *Annual Report* DG Regio 2007 e 2011.

Dall'analisi sono stati esclusi i Paesi UE12, poiché hanno iniziato ad assorbire soltanto a partire dal 2004 e presentano un andamento della spesa particolare: se nel 2006 risultano in fondo alla classifica, alla fine della programmazione, fotografata al dicembre 2008, hanno un tasso medio di spesa superiore ai Paesi dell'Europa a 15 (Tosun, 2013). Un'ulteriore spiegazione della performance d'avvio dei nuovi Paesi aderenti è l'introduzione dell'estensione dei vincoli nella regola N+2 per alcuni Paesi. Marzinotto (2011) fa notare come la maggior parte dei Paesi per i quali tale norma è stata flessibilizzata (i Paesi *Central Eastern Europe* e la Grecia) abbia un tasso di assorbimento inferiore alla media nel 2010.

Si noti anche la peculiarità della situazione dell'Italia, che nel triennio 2007-2009 dovrà spendere circa 7 miliardi su 18 allocati a valere sul FESR 2000-2006, una corsa contro il tempo per non dissipare una grossa fetta di Fondi, paragonabile solo alla situazione della Grecia.

Nella seguente elaborazione grafica (fig. 2.19) si evince in tutta chiarezza la questione della sovrapposizione tra i periodi di programmazione che ha storicamente impedito un avvio virtuoso dei nuovi periodi.

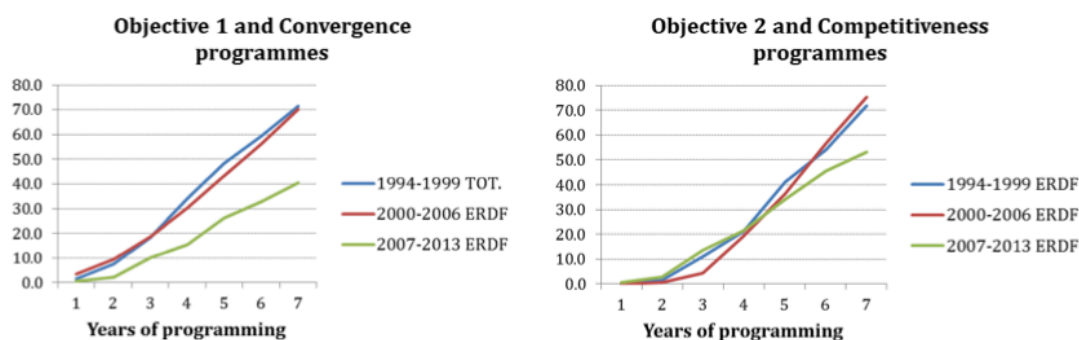
Fig. 2.19 - Sovrapposizione della spesa annuale per la Politica di Coesione per ciclo di programmazione dal 1994 al 2013 in Italia



Fonte: elaborazione su dati DG Regio 2014

Così come nei precedenti anni, anche per il settennato 2007-2013 in Italia si sperimenta una forte tendenza delle amministrazioni a posticipare eccessivamente la spesa, che rischia di rendere insostenibile il concentrimento della spesa negli anni finali, in cui dovrà essere avviata la nuova programmazione 2014-2020. Il motivo di tale difficoltà va ricercato, innanzitutto, nel ritardo ereditato dalle programmazioni precedenti. Il grafico 2.19, costruito sulla base dei dati forniti dalla DG Regio, mostra come tale sovrapposizione porti ad un ingolfamento delle attività delle Amministrazioni titolari di Programmi, dedite all'impiego dei finanziamenti del periodo precedente. Esso indica una lentezza operativa dei primi anni di programmazione del 2000-2006 e soprattutto del periodo 2007-2013, dove i primi 3 anni sono dominati dalla necessità prioritaria di spendere un ammontare di fondi pari ad oltre 10 miliardi di euro per chiudere la programmazione 2000-2006. Non è un caso che proprio a cavallo dei periodi di programmazione si verifichino anche i picchi dei costi amministrativi, non solo in Italia ma in generale in tutti gli Stati Membri (Sweco 2010).

Fig. 2.20 – Progresso finanziario in Italia nei differenti periodi di programmazione (spesa % sul totale della dotazione)



Fonte: EEN 2013 Italia

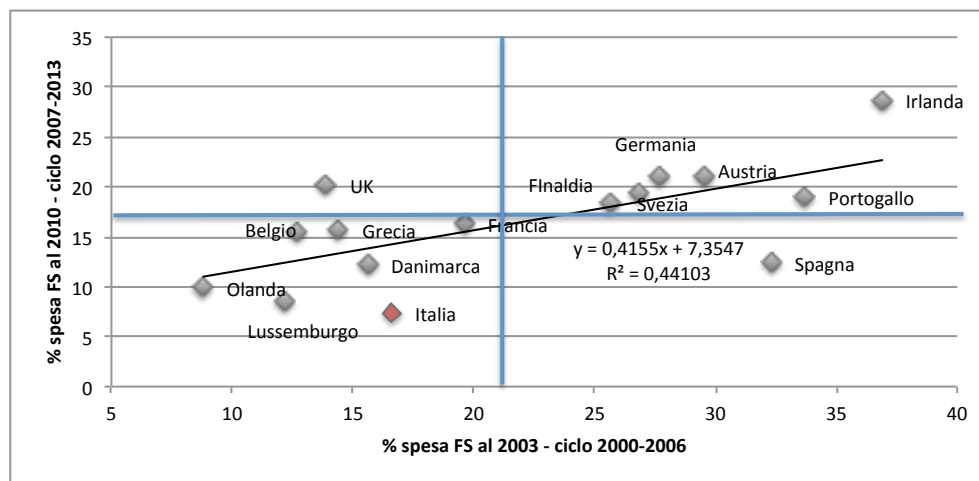
Infine si noti che il divario rispetto ai periodi di programmazione precedenti sia peggiore nella zona Convergenza, mentre nella zona Competitività questa differenza sia stata limitata soltanto agli anni 2012 e 2013.

Da un confronto tra l'avvio della programmazione 2000-2006 e 2007-2013 emerge un ulteriore elemento enormemente utile nella nostra analisi: la presenza di insospettabili “ritardatari cronici”, ossia Paesi con una percentuale di spesa sotto il livello medio sia nel 2003 che nel 2010, che sembrerebbero indebolire l'idea diffusa che la difficoltà di reperire risorse per il cofinanziamento sia la principale determinante del grado di implementazione (Marzinotto, 2011).

Il grafico di correlazione mostra come ci sia un forte legame tra i due periodi iniziali. La correlazione ($r=0,6$) mostra un gruppo di Paesi fermi sui più bassi livelli di implementazione in entrambi i periodi. Oltre all'Italia, notiamo la presenza di Lussemburgo, Olanda, Danimarca, Grecia e Belgio, a conferma che la variabile della scarsità di cofinanziamento nazionale causata dal rigore fiscale dei governi in tempo di crisi, identificata come determinante sia nel Rapporto Strategico 2013 (Commissione Europea, 2013) che in EEN (2014) in alcuni Paesi (come accenna il Rapporto di Valutazione 2013 UK) possa solo in parte spiegare la difficoltà diffusa nella spesa dei Fondi Strutturali in Europa. La Danimarca e l'Olanda, per esempio, risultano sotto la media in entrambi i periodi ma in nessuno dei casi si sono verificate strette fiscali particolarmente gravi o misure di austerità. Stesso messaggio sembra passare se si osserva la presenza della Grecia nel medesimo quadrante, che ha una bassa performance sia nel 2010, in piena crisi finanziaria e fiscale, che nel 2003, ben prima del disastro che l'avrebbe

colpita. Il grafico segnala anche un insieme di Paesi più disinvolti nell'implementazione, che comprende l'Europa del Nord e il Portogallo, e la particolare posizione della Spagna, ben avviata nel 2003 ma in difficoltà nel 2010. Tale panoramica rivela che la questione dello scarso assorbimento di alcuni Paesi vada ricercata oltre la stretta fiscale nazionale e la mancanza di risorse per il cofinanziamento, che pure hanno avuto un ruolo in alcuni Paesi.

Fig. 2.21 - Correlazione tra spesa al 2003 per il periodo 2000-2006 e al 2010 per il periodo 2007-2013 nei Paesi Membri dell'Europa a 15 (% spesa dei Fondi Strutturali sulla dotazione)



Fonte: elaborazione su dati DG Regio 2003, 2010

2.4 Le determinanti dell'implementazione

Dotazione, tasso di cofinanziamento e profilo della spesa sono serviti a trarre le prime conclusioni sull'insuccesso italiano rispetto agli altri Stati Membri. La dotazione conta ai fini della gestione, ma di per sé non riesce a spiegare perché l'Italia sia stata meno capace della Polonia, della Spagna e della Germania nella spesa. Lo stesso è vale per il tasso di cofinanziamento nazionale, che è stato sicuramente troppo ambizioso soprattutto nelle Regioni Convergenza, ma che da solo non chiarisce le differenze di implementazione tra gli Stati, prova ne sia che anche dopo la riduzione del cofinanziamento attuata con il PAC, che ha accelerato la spesa, l'Italia non ha modificato la propria posizione nella classifica. Per quanto concerne il lento avvio iniziale, dovuto in buona parte alla complessità della

nuova regolamentazione, esso è stato esperito da molti Paesi. Molto del ritardo iniziale si deve, inoltre, alla sovrapposizione del ciclo precedente, che ha orientato l'amministrazione verso la scelta "politica" di non perdere le risorse piuttosto che dedicarsi al nuovo corso. Questo fenomeno è riscontrabile in molti Paesi. Ciò che invece ha caratterizzato solo l'Italia è stato il successivo andamento della spesa, quello dal 2009 al 2012: anni cruciali in cui l'assenza irresponsabile della politica nazionale a presidio dei Fondi negli anni della crisi ha compromesso l'intero ciclo e condotto alla situazione attuale, mitigata solo dall'insediamento del Ministro Barca alla fine del 2011 (Polverari 2013).

A questo punto, vista la limitata portata esplicativa degli elementi fin qui indagati, è il caso di proporre un'ulteriore analisi, che questa volta è basata su un'interessante metodologia di studio utilizzata per confrontare i differenti rendimenti nell'implementazione dei Fondi Strutturali tra i Paesi Membri. Tale metodologia è stata sviluppata da ISFOL (2002) per la valutazione del Fondo Sociale Europeo, e in seguito ripresa con successo da OIR (2003) e Milio (2010). All'interno del comune quadro normativo, ciascuno Stato decide in autonomia come distribuire le competenze a livello nazionale regionale e locale, in quanti programmi declinare la strategia di sviluppo, la configurazione amministrativa che presiede all'attuazione dei Fondi. Per questo motivo, lo svolgimento operativo dei Programmi varia sensibilmente. Sulla base di questo approccio (Batchler 1999), è possibile individuare tre fattori che trainano l'attuazione della Politica di Coesione 2007-2013:

- gli attori coinvolti, ossia le risorse umane, le organizzazioni (sia comunitarie che nazionali) coinvolte nell'implementazione dei fondi strutturali, che applicano le regole e danno vita all'intero processo;
- il contesto, sia esso politico, istituzionale e amministrativo, all'interno del quale gli attori operano, che include anche la tipologia degli interventi finanziati e dei beneficiari;
- le regole e le procedure, le quali governano il processo e determinano il comportamento degli attori all'interno del contesto.

All'interno di questi tre grandi contenitori operano complessivamente 30 elementi fondamentali in grado di segnare il destino della Politica di Coesione di un Paese, ciascuno di essi con un certo grado di influenza sull'intero processo, che lo studio OIR quantifica attraverso una percentuale calcolata sulla base di interviste qualitative effettuate su un campione di funzionari coinvolti nella gestione dei Fondi Strutturali 2000-2006.

Quanto all'ultimo elemento, relativo alle regole e alle procedure, lo studio OIR ne ha messo in luce l'impatto⁶⁸ sull'implementazione, evidenziando il ruolo assolutamente dominante della *programmazione* e della *gestione*, che risultano avere un grado di impatto del 96% e del 95% sull'intero processo: in sostanza due fasi da cui dipende l'efficacia dei Fondi Strutturali (*ibid.*). La ricerca, condotta su tutti i Paesi Membri, ha rilevato i punti di forza della programmazione dell'Irlanda, considerata una *best practice*, in cui erano emerse alcune caratteristiche come la condivisione del lavoro durante la definizione delle linee guida, la tempistica nella preparazione e approvazione dei documenti, il contenuto dei programmi operativi fortemente supportato da un'affidabile analisi SWOT, l'utilizzo efficace delle "lezioni dalla programmazione precedente", il monitoraggio continuo del processo ai fini di un'eventuale modifica in corso delle priorità e degli interventi (OIR, 2003; Milio 2010). Dall'altro lato, questo focus sulla programmazione aveva indicato forti criticità nella performance italiana dei primi anni, laddove molti programmi operativi erano partiti in ritardo e fortemente frammentati (Ernst&Young 2003). Per ciò che riguarda la fase della gestione, il rapporto OIR ha identificato la pratica migliore della Spagna, dal momento che ha sperimentato un forte coordinamento delle azioni sia orizzontalmente che verticalmente, mentre in Italia, soprattutto nel Mezzogiorno ad eccezione della Basilicata, erano state ravvisate duplicazioni del carico di lavoro scarsa capacità del personale amministrativo ruoli poco definiti mancanza di coordinamento tra i dipartimenti (Milio, 2010).

In questa sede non siamo in grado di operare un confronto tra l'Italia e i Paesi Membri per il ciclo 2007-2013 rispetto alle fasi della *programmazione* e della *gestione*, che richiederebbero uno sforzo complesso nella raccolta di elementi di indagine in una prima fase di tipo qualitativo e per questo dovrebbero essere oggetto di uno specifico studio comparato soltanto alla chiusura dei Programmi Operativi post-2015. Per questo motivo sul tema della programmazione e della gestione torneremo nel terzo capitolo dedicato al dettaglio della situazione italiana.

Per il periodo 2007-2013, nel presente lavoro possiamo soltanto affermare che l'Italia ha registrato un ritardo nella partenza del QSN e dei Programmi Operativi, dovuto alla sovrapposizione tra i due cicli e all'introduzione di nuovi requisiti come il già citato MCS,

⁶⁸ Le regole e le procedure identificate sono: gestione, programmazione, sistemi di controllo, sistemi di monitoraggio, sistemi di valutazione, selezione dei progetti, procedure finanziarie, partnership, coordinamento, pubblicità e informazione, relazione tra le autorità di gestione e i corpi incrementativi, supporto tecnico.

ma tale ritardo ha caratterizzato generalmente tutta l'Europa e i dati disponibili non consentono di valutare se l'approvazione dei Programmi Operativi italiani sia stata effettuata più in ritardo rispetto agli altri Paesi⁶⁹. Inoltre, sempre in termini di programmazione, il QSN italiano è stato considerato sin dall'inizio all'avanguardia per la sua interazione unitaria tra politica di sviluppo nazionale e programmazione europea, seppure tale impostazione ha iniziato a perdere forza sin dall'inizio, come testimonia la riduzione di un miliardo di euro del FAS già a partire dal 2007 (Polverari 2013; Viesti 2012).

Tenendo invece sullo sfondo i primi due fattori di questo importante quadro di riferimento, che può essere applicato anche alla programmazione 2007-2013, possiamo invece esaminare più in dettaglio le caratteristiche dell'impostazione italiana in termini di attori coinvolti e contesto.

2.4.1 Attori e struttura operativa

In questa sezione ci occupiamo della struttura organizzativa dei Paesi nella gestione dei Fondi Strutturali. Essa comprende sia gli attori, ossia gli organismi che hanno un ruolo nel processo, sia l'articolazione operativa, che rappresenta l'ossatura che sorregge la funzione di tali attori coinvolti.

Le tappe del processo di implementazione, che dura circa 10 anni, dal 2005 quando si predispongono i Quadri Strategici Nazionali, fino al 2015 quando si chiudono i Programmi Operativi, prevedono 5 *step* essenziali (coordinamento nazionale, preparazione dei Programmi operativi, gestione dei programmi, certificazione delle spese e audit) e ciascuno dei Paesi seleziona la propria "impalcatura" amministrativa, sapendo che tale approccio inciderà sulla qualità dell'implementazione. Ci sono delle grosse differenze negli approcci di gestione tra i Paesi.

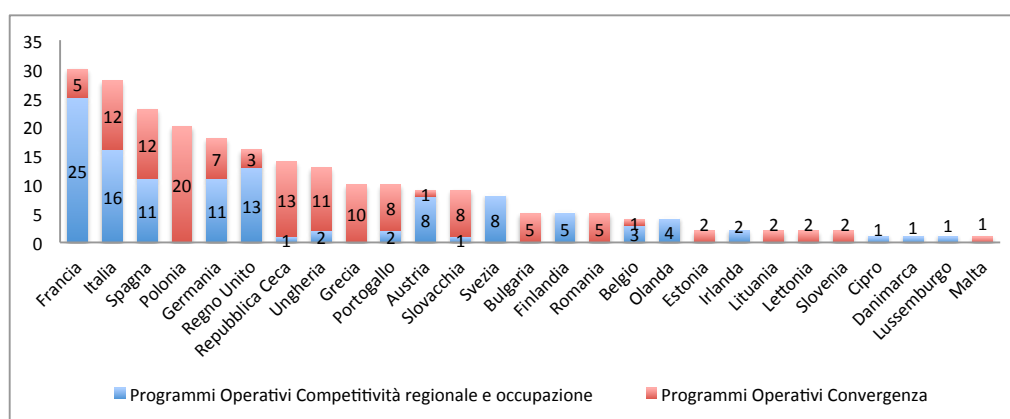
La questione è la seguente: è possibile ritrovare all'interno della configurazione gestionale una delle ragioni di una così deludente performance di spesa italiana? Se il numero dei Programmi Operativi abbia o meno un'influenza sull'efficienza della politica di coesione è il dilemma irrisolto – più volte riproposto - nell'ambito accademico (Ferry 2013). Nel 2008, Wostner arriva ad una tanto utile, quanto prevedibile, conclusione: i manager dei

⁶⁹ Nella banca dati della DG Regio per ciascun PO è a disposizione l'ultima data di approvazione, che comprende anche la data della modifica del Programma Operativo. In generale le date successive al 31 dicembre 2009 sono relative alla riapprovazione del Programma Operativo.

Fondi Strutturali sostengono che un numero più ristretto di Programmi Operativi renda più gestibile ed efficiente la politica di coesione, mentre moltiplicare il numero dei programmi va a detrimento dell'efficienza (Wostner 2008).

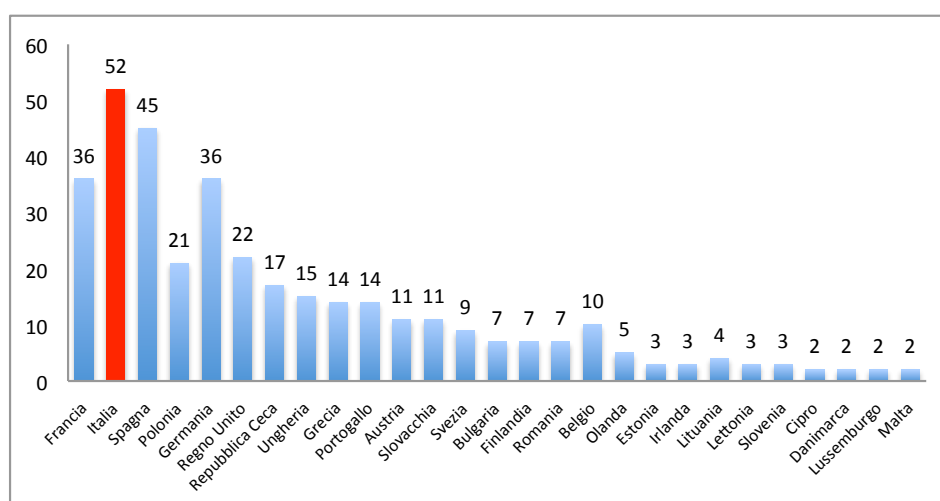
E' il caso, perciò, di verificare cosa accade nel ciclo 2007-2013 esaminando il numero di Programmi Operativi in cui si dispiega la Politica di Coesione. Questo elemento modella l'architettura di base e influisce sulla struttura e la capacità di amministrare il processo (Boijmans, 2013). In Italia si registra una frammentazione molto elevata di Programmi Operativi che rispecchia quella geografica: solo la Francia, suddivisa in 27 regioni, ha un numero di Programmi Operativi più elevato. Una frammentazione "operativa" che dipende da un numero elevato di unità amministrative sub-regionali, e che comporta la polverizzazione della responsabilità della gestione del FESR su più livelli di amministrazione, sia nazionali (PON) che regionali (POR) e interregionali (POIN) e nello stesso tempo evidenzia la differente impostazione degli altri grandi beneficiari come la Polonia (20 PO), la Spagna (23 PO), e la Germania (18 PO). La scissione delle risorse su più Programmi diventa ancora più evidente in considerazione del numero complessivo dei Programmi Operativi (FESR+FSE), che vede l'Italia primeggiare con 52 programmi. Nell'Obiettivo Convergenza, inoltre, spicca la presenza di ulteriori 7 Programmi Operativi Nazionali e Interregionali oltre ai 5 gestiti direttamente dalle Regioni. A questo proposito, nel *Position Paper* 2012 sulla preparazione dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi per il periodo 2014-2020, è la stessa Commissione a segnalare l'eccessiva presenza di programmi gestiti a livello regionale e la necessità sia di aumentare gli interventi gestiti dai Ministeri - in particolare per le linee di intervento che non sono di precipua competenza regionale – sia di ridurre le sovrapposizioni tra programmi nazionali e regionali (Position Paper, CE, 2012).

Fig. 2.21 - Numero di Programmi Operativi FESR per Stato Membro e Obiettivo



Fonte: elaborazione su dati DG Regio 2009

Fig. 2.22 - Numero totale di Programmi Operativi (FESR, FSE e FC) negli Stati Membri
2007-2013



Fonte: elaborazione su dati DG Regio 2009

La frammentazione delle risorse all'interno di una struttura operativa fortemente parcellizzata si rispecchia anche nel numero di corpi coinvolti nelle diverse funzioni previste dai Regolamenti. In generale, gli attori coinvolti nel processo sono identificabili nei seguenti organismi: le Autorità nazionali e regionali, le Autorità di Gestione, di Certificazione, di Audit, i Comitati di Sorveglianza, i “corpi intermedi” o “implementing bodies”, i partner, gli esperti esterni.

Se per alcuni Stati Membri, però, la configurazione operativa ha previsto il coinvolgimento di una decina di organismi, in altri invece la struttura è stata composta da centinaia di corpi istituzionali e para-istituzionali. I dati sulla configurazione dei sistemi gestionali illustrano

che i Paesi Membri con la più alta dotazione FESR hanno anche il numero più elevato di corpi coinvolti (siano essi intermedi o principali).

Questo numero può influenzare la capacità di uno Stato di portare avanti il processo e i costi a esso connessi. La questione dell'ampiezza della struttura è cruciale.

L'Italia, nel disegnare la sua strategia operativa ha previsto un funzionamento articolato in 50 corpi coinvolti nella gestione (tra Autorità di Gestione e corpi intermedi), 26 nella certificazione e 25 nell'audit. Il computo totale è molto elevato, pur tuttavia non si discosta eccessivamente dall'architettura amministrativa osservata negli altri grandi beneficiari dei Fondi. La Spagna ha più di 200 organismi coinvolti nelle tre fasi del processo, 100 la Grecia e 90 la Germania. In particolare, l'Italia si distingue per il numero più alto in Europa di Autorità di Certificazione e di Audit poiché, tranne che in tre casi, ne prevede una per ciascun Programma Operativo.

È per questo motivo che la Commissione nel *Position Paper* elaborato nel 2012 per la preparazione del prossimo ciclo 2014-2020 avverte l'Italia circa la necessità di ridurre le Autorità di Audit, che hanno la debolezza di “appartenere alla medesima amministrazione a cui appartiene anche l'Autorità di Gestione, e ciò rischia di limitarne l'indipendenza”. Nel documento si propone l'integrazione delle Autorità di Audit regionali sotto un'unica Autorità nazionale che ne garantisca l'autonomia. Inoltre, tali autorità sono spesso male equipaggiate dal punto di vista economico (risorse insufficienti e contratti di durata limitata) e delle risorse umane (competenze insufficienti) (CE, *Position Paper* 2012).

Tra gli organismi coinvolti, stando ai risultati dello studio OIR (2003), oltre alle Autorità di Gestione che esamineremo nello specifico caso italiano presentato nel terzo capitolo, un altro organismo detiene il maggiore impatto sul processo implementativo: quello dei “corpi intermedi”.

La programmazione 2007-2013, così come le precedenti, ha visto un'ampia proliferazione dei cosiddetti *corpi intermedi*, ossia quegli organismi scelti per svolgere alcune determinanti fasi del processo gestionale ed amministrativo, come l'emanazione dei bandi, la selezione dei progetti, la stipula dei contratti o la produzione di progettualità, con l'obiettivo di alleggerire il carico di lavoro delle Amministrazioni.

In via preliminare, per inquadrare meglio il tipo di soggetto è necessario distinguere tra soggetto *programmatore* e soggetto *attuatore*. Se il primo è responsabile della decisione di finanziare un determinato progetto, il secondo, quello che viene definito come *beneficiario* nel Regolamento 1083/2006, è un organismo o un ente pubblico o privato che riceve il

finanziamento ed è responsabile dell'avvio o dell'avvio e dell'attuazione del progetto, ma può avvalersi di altri soggetti per la realizzazione (DPS 2013).

La scelta italiana di usufruire di soggetti esterni per l'espletamento di alcune funzioni gestionali è stata formalmente dettata dalla necessità superare l'*impasse* amministrativa che condanna strutturalmente l'azione pubblica alla paralisi e ai ritardi. Non si tratta però di un fenomeno nuovo. Già nel precedente ciclo 2000-2006 era stata criticata la scelta di Italia e Grecia di affidare la gestione a Corpi intermedi inefficienti e sottoposti ad "interferenza politica", i quali avevano condotto ad un fallimento dell'implementazione dei progetti (Milio 2010).

Così anche nel 2007-2013, per far fronte alla crescente incapacità istituzionale ravvisata nel corso degli anni dell'implementazione le Autorità di Gestione dei Programmi Operativi italiani, sfruttando le risorse previste per l'Assistenza Tecnica, hanno fatto largo ricorso ad uno spinto *outsourcing* delle proprie funzioni attribuite a organismi sia *in-house* che società private e stabilendo programmi specifici per aumentare la qualità dell'amministrazione. Tale approccio ha appesantito i costi di gestione, attraverso un uso poco "selettivo" dell'Assistenza Tecnica, e ha di fatto creato una struttura "parallela" rendendo le Amministrazioni meno "responsabili" dei Programmi (EEN Italia, 2013)⁷⁰. L'esternalizzazione di alcune fasi cruciali del processo a società pubbliche e private esterne rispetto alla macchina amministrativa a disposizione si è rivelato deleterio poiché non ha risolto le crepe strutturali delle amministrazioni né ha apportato nuove competenze e capacità, ma al contrario ha fatto lievitare i costi di gestione senza garantire né la necessaria velocizzazione e miglioramento qualitativo né una più elevata competenza rispetto alle risorse interne. In realtà, si è trattato spesso di un espediente per allargare ulteriormente il bacino occupazione legato al settore pubblico, bypassando il congelamento delle assunzioni della Pubblica Amministrazione attraverso l'acquisto di servizi esterni (*ibid.*). La questione dei corpi intermedi e l'uso dell'Assistenza Tecnica è pertanto centrale nel segnalare i limiti italiani, soprattutto per la stazza finanziaria delle operazioni che hanno visto il coinvolgimento diretto di tali organismi nell'attuazione dei Fondi. Secondo le stime Ismeri Europa e Applica contenute nel Country Report Italia (2013), solo le agenzie pubbliche hanno ricevuto circa 170 milioni di euro⁷¹, per un totale di 530 milioni di risorse

⁷⁰ Anche le necessarie attività di valutazione, segnala il Rapporto del Network di valutazione sull'implementazione italiana, "sono state progressivamente incorporate in agenzie *in-house* e nelle unità interne, originando un potenziale conflitto di interesse" (*ibid.*)

⁷¹ Tale cifra è una stima per difetto della reale portata finanziaria dei corpi intermedi poiché non in tutti casi è possibile individuarli. In molti casi invece autorità di programmazione e autorità implementazione coincidevano (Ismeri 2013).

totali (FESR e nazionali) per l'Assistenza Tecnica⁷² dei POR FESR al Novembre 2013, di cui il 75% nella zona Convergenza. Nella classifica delle agenzie pubbliche maggiormente utilizzate per l'Assistenza Tecnica al primo posto troviamo Invitalia (59 milioni di euro), coinvolta nell'allocazione di incentivi relativi al PON Ricerca e Competitività, o nell'attuazione dei Grandi Progetti (PON Governance e AT) o ancora per studi tecnici (POIN Attrattori). In generale, gli organismi pubblici sono stati finanziati per tutta una serie di azioni tecniche come la gestione di avvisi pubblici, i piani di comunicazione, lo sviluppo del sistema informativo, consulenze e supporto nella predisposizione di bandi e finanche la definizione della nuova programmazione 2014-2020.

Il risultato di questa proliferazione di soggetti intermedi, come è stato segnalato delle stesse Autorità regionali (Sweco 2010), è stato un appesantimento dell'iter dovuto alla necessità di maggiori controlli anche nei confronti delle procedure attuate dai corpi intermedi oltre che nei confronti dell'Autorità di Gestione. Una vera e propria struttura parallela di gestione dei Fondi Strutturali finanziata indiscriminatamente con lo strumento dell'Assistenza Tecnica, come mostrano anche i dati relativi alla programmazione precedente 2000-2006: quote importanti di risorse sono state trasferite ad enti locali e ad aziende pubbliche come Ferrovie dello Stato e Anas per l'attuazione⁷³. Alcuni programmi sono risultati fortemente complessi nei sistemi di gestione e di controllo proprio a causa dell'eccessiva presenza degli organi intermedi, come il PO Ricerca e Competitività, PO Energie Rinnovabili, PO Cultura e Turismo (Position Paper 2012).

La peculiarità italiana è costituita proprio dal regolare affidamento dei servizi a tali organismi, oramai stabili detentori del monopolio della conoscenza e del *know-how* necessario per fare girare la macchina attuativa dei Fondi Strutturali, che paradossalmente ha l'effetto di mantenere la pubblica amministrazione sotto scacco, in uno stato sospeso di incompetenza e di stallo.

Si consideri infine, il fatto che la moltiplicazione di esternalizzazioni alle agenzie *in-house* abbia coinvolto anche la funzione valutativa, affidata talvolta anche alle unità di valutazione interne, e ciò ha comportato conflitti di interesse e confusione dei ruoli (EEN Italia 2013).

⁷² Ciascun Programma Operativo, sia esso facente capo al FESR che al FSE prevede un Asse dedicato alla capacità amministrativa e all'assistenza tecnica. Inoltre a questo tema è dedicato un intero Programma Operativo Nazionale denominato *Governance e Assistenza Tecnica*.

⁷³ Come calcola Viesti (2012), dal 1996 al 2006 solo il 20% della spesa pubblica è conto capitale stata erogata direttamente dalle regioni mentre maggiore la quota per le amministrazioni centrali e per quelle locali.

Tabella 2.2 - Numero di corpi coinvolti nel processo di gestione, certificazione e audit per l'attuazione dei Fondi Strutturali 2007-2013

Country	Total eligible expenditure in EUR	ERDF & CF funding in EUR	No. of Operational Programmes	No. of bodies involved in programme management	No. of bodies involved in programme certification	No. of bodies involved in programme audit
AT	1 276 780 733	680 066 021	9	20	2	1
BE	2 403 876 316	990 283 172	4	6	3	3
BG	6 624 538 988	5 488 168 381	5	7	1	1
CY	579 606 868	492 665 838	1	7	1	1
CZ	26 503 627 152	22 528 083 056	14	24	1	1
DE	26 396 199 001	16 107 961 527	18	90	23	20
DK	509 577 240	254 788 620	1	7	1	1
EE	3 611 579 771	3 011 942 552	2	16	1	1
ES	39 001 563 519	26 600 405 159	23	200+	1	20
FI	2 103 523 445	977 401 980	5	60	1	1
FR	22 690 079 887	8 054 673 061	30	73	1	1
GR	20 172 569 973	15 846 461 042	10	100	1	1
HU	25 049 482 420	21 292 060 049	13	20	1	1
IR	938 897 096	375 362 372	2	16	1	1
IT	44 092 710 694	21 027 307 507	28	50	26	25
LT	7 068 539 664	5 747 186 096	2	14	1	1
LU	85 107 216	25 243 666	1	2	1	1
LV	5 096 599 364	3 979 793 917	2	15	1	16
MT	856 615 354	728 123 051	1	5	1	1
NL	1 968 601 000	830 000 000	4	10	1	1
PL	70 617 533 404	55 514 676 992	20	74	17	17
PT	23 512 385 699	14 899 172 647	10	46	1	1
RO	18 916 024 612	15 528 889 094	5	34	1	1
SE	2 026 189 558	934 540 730	8	1	1	1
SI	3 935 705 031	3 345 349 266	2	8	1	1
SK	11 674 087 288	9 861 016 794	9	24	1	16
UK	11 088 825 121	5 416 019 735	16	23	5	5

Fonte: Sweco 2010

2.4.2 Il contesto: efficacia della governance e qualità istituzionale

Alla luce di questa caratteristica italiana di forte frammentazione operativa e gestionale, appare utile esaminare quello che OIR definisce il “contesto”, ossia l'insieme delle caratteristiche che definiscono la struttura istituzionale e amministrativa degli Stati Membri, che ha ricadute innegabili sui risultati. Il *contesto* è strettamente collegato al numero di Programmi Operativi e attori coinvolti, perché rappresenta una condizione strutturale, o ambientale, all'interno della quale si muovono gli attori stessi. Secondo i risultati OIR (2003), gli elementi del *contesto* che hanno il maggiore impatto sono la struttura amministrativa e istituzionale e la tipologia degli interventi. In questa sezione esamineremo soltanto alcune variabili relative alla struttura amministrativa e istituzionale,

mentre un paragrafo a parte sarà dedicato alla capacità amministrativa e uno alla tipologia degli interventi.

2.4.2.1 *Struttura amministrativa e istituzionale*

All'interno di questa sotto-sezione proporremo un'indagine tesa a discutere la posizione dell'Italia rispetto agli altri Paesi sulla base del sistema di implementazione del FESR, la tipologia del sistema amministrativo, l'efficacia della governance, la qualità istituzionale.

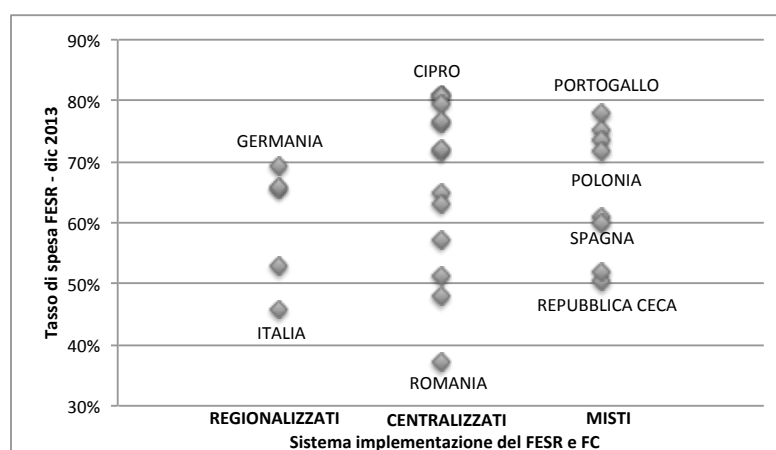
A questo proposito una categorizzazione interessante proposta sulla base della struttura di gestione del FESR, è quella che suddivide i Paesi Membri in tre classi (Ferry, 2007, 2013; Sweco, 2010):

- il sistema *centralizzato*, che prevede una funzione particolarmente determinante del centro politico e amministrativo; l'Autorità di gestione dei programmi operativi è incardinata nel livello centrale. Questo tipo di struttura è costituita da corpi regionali deboli o del tutto inesistenti. A questa categoria appartengono i Paesi Baltici, la Grecia, molti paesi dell'Est, i paesi del Nord Europa e i paesi più piccoli come Lussemburgo, Malta e Cipro. Dunque programmi più contenuti, Paesi in cui la dimensione regionale è scarsamente capace o Paesi, come Svezia e Finlandia, hanno optato nel tempo per una scelta di questo tipo.
- Il sistema *regionalizzato*, in cui le regioni hanno le principali responsabilità nell'implementazione dei Fondi Strutturali e il ruolo del governo centrale è limitato alle dinamiche di *governance* multilivello. Questa tipologia di struttura, in via teorica tenderebbe a ridurre la pressione sul governo centrale migliorare la definizione degli obiettivi. Non è così per l'Italia, che ha un ampio numero di corpi coinvolti e una forte decentralizzazione del processo di gestione dei Fondi. Tale struttura aumenta i costi anziché ridurli (Ferry *et al* 2007). Differente è l'effetto in Germania che pur avendo una struttura fortemente regionalizzata e un alto numero di corpi coinvolti nel processo riesce ad avere una performance più elevata della spesa. Olanda, Belgio e Austria completano il quadro dei Paesi che ricadono sotto questa categoria.
- Il sistema *misto*, o a *decentralizzazione coordinata dal centro*, è configurabile quando un Paese possiede una struttura che mescola insieme elementi regionali, nazionali e interregionali. È il caso di Polonia, Spagna, Portogallo, Francia, Finlandia, Regno

Unito, Repubblica Ceca, Irlanda, in cui è stata creata una struttura nazionale incardinata in un Ministero che coordina e supervisiona l'attuazione decentralizzata.

La suddivisione appena vista prende le mosse dall'architettura istituzionale e dal grado di decentralizzazione che caratterizza i Paesi al di là della politica di coesione. Una tassonomia delle strutture istituzionali è proposta da Ferry (2013), che la considera un elemento della *governance* domestica capace di incidere sulla divisione delle responsabilità, sugli strumenti utilizzati e - in definitiva - sull'implementazione della politica di Coesione. Cerchiamo dunque di capire quanto l'aspetto della struttura istituzionale possa contribuire a spiegare il divario tra i Paesi nel rendimento finanziario: la presenza di una struttura federale, regionale, decentrata o nazionale è in grado di incidere sulla gestione finanziaria dei Fondi?

Fig. 2.23 – Paesi Membri per tipologia di sistema di implementazione del FESR e tasso di spesa del FESR



Fonte: elaborazioni su dati Sweco 2010 e DG Regio 2014

Dalla figura 2.23 emerge che non è possibile individuare un assetto più adeguato degli altri per la gestione dei Fondi Strutturali. Non esiste una risposta uniforme applicabile a tutti gli Stati, ma è ciascun Paese che sceglie il “metodo” che ritiene più adeguato, in accordo con la propria cultura istituzionale (Boeckhout *et al.* 2002, Ferry 2013). Di conseguenza la performance è legata non tanto alla specifica configurazione ma alla capacità delle amministrazioni a cui viene affidata la gestione. Tra i Paesi con un forte accento sulle regioni troviamo l'Italia e la Germania agli antipodi, segno di una differente capacità

amministrativa e istituzionale del livello subnazionale. Un ventaglio molto ampio caratterizza la performance di spesa dei Paesi centralizzati, con la Romania in coda e in vetta Cipro, Danimarca ed Estonia, mentre più ristretto è il *range* di performance che caratterizza i sistemi misti, che vedono il Portogallo e la Repubblica Ceca agli estremi e Spagna e Polonia separate da 10 punti percentuali. L'evidenza di questa analisi empirica racconta che una *performance* di spesa soddisfacente non sia diretta conseguenza di una struttura anziché un'altra, ma più semplicemente dipenda dalla qualità dei governi locali. Il decentramento politico, misurato dall'Indice di Autorità Regionale (Hooge *et al*, 2014)⁷⁴ e la qualità del governo si dimostrano fattori cruciali che interagiscono reciprocamente nel favorire un impatto positivo dei Fondi Strutturali (Filippetti e Reggi, 2013). Il modello di *governance* multilivello ha caricato di responsabilità i governi locali, ma solo in un contesto di buona capacità istituzionale la gestione dei Fondi Strutturali dà risultati positivi. La struttura regionalizzata si configura allora come un'arma a doppio taglio, capace di portare benefici laddove c'è un governo locale di qualità, e viceversa di indebolire ulteriormente strutture istituzionali già critiche (*ibid.*).

Un'altra chiave di lettura che tale classificazione ispira è quella che individua nella *governance* multilivello un metodo che non è affatto universalmente valido per la gestione dei Fondi Strutturali. Ci sono, infatti, Paesi in cui tale approccio è risultato di successo, mentre in l'Italia esso ha prodotto effetti perversi, laddove le regioni, entrate da protagoniste nell'arena politica, hanno manifestato interessi politici ed economici differenti da quelli di lungo periodo detenuti dalla Commissione Europea (Milio 2012). Riprendendo questo filone, è possibile affermare che in Italia la *governance multilivello* abbia peggiorato l'identificazione dei responsabili politici e abbia imbarcato all'interno del processo decisionale una miriade di *stakeholders* portatori di variegati interessi, anche i più desolanti e soprattutto divergenti e dalla policy incarnata dai Fondi Strutturali, con il risultato finale di indebolire complessivamente il processo decisionale e implementativo (*ibid.*). Le differenze di performance dipenderebbero pertanto dal modo in cui trova applicazione il sistema di *Governance Multilivello*, o meglio dall'impatto che essa può avere su alcune condizioni necessarie ad un'efficace implementazione dei Fondi Strutturali. In particolare, la confusione nel definire l'*accountability* politica, polverizzata tra livelli di *governance* e interessi differenti, ha condotto la classe politica regionale ad attribuire le

⁷⁴ Hooghe, Liesbet, Gary Marks, Arjan H. Schakel (2008; 2014), *Regional Authority in 42 Democracies, 1950–2006. A Measure and Five Hypotheses*, Regional and Federal Studies, Vol.18, No.2-3, pp.111-302.

colpe di una gestione fallimentare ad altri livelli, superiori o inferiori, o ad una sempre mutevole combinazione di fattori a seconda delle contingenze politiche ed elettorali.

Gli effetti sulla scarsa performance italiana sono chiari, dal momento che - mancando un meccanismo di attribuzione della responsabilità - risulta indebolito il presidio della politica sia a livello nazionale che regionale. Quanto al principio del partenariato, anch'esso può indebolire l'implementazione dei Fondi, sia nel caso in cui i partner sociali non vengano presi in considerazione dalla sfera politica o - al contrario - vengano selezionati per partecipare alla definizione e attuazione della politica di coesione per acquisirne il consenso e neutralizzarne l'opposizione in una sorta di "forma moderna di clientelismo" (Milio, 2012). Inoltre, il coinvolgimento di un ampio numero di soggetti del processo decisionale può letteralmente paralizzare la decisione, soprattutto se mancano partner socioeconomici con esperienza e capacità (Piattoni, 2010; Polverari e Michie 2009).

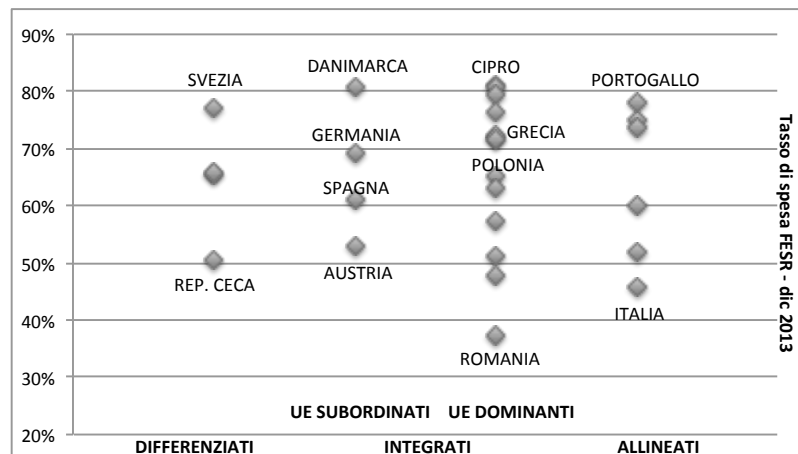
Oltre al sistema di gestione dei Fondi appena analizzato, possiamo considerare parte del "contesto" anche il sistema amministrativo preesistente, che incide profondamente sullo svolgimento delle diverse fasi del processo: dalla costruzione del programma e la generazione e selezione dei progetti fino alla valutazione finale (EPRC e Sweco, 2010).

Tre sono le tipologie di sistema amministrativo che possono essere catturate dall'analisi del periodo 2007-2013: *differenziato*, *integrato* e *allineato*. Nel primo gruppo rientrano tutti quei Paesi che hanno costituito strutture *ad hoc* di gestione dei Fondi strutturali; al secondo appartengono i Paesi che invece sfruttano i canali e le strutture già esistenti per svolgere i programmi operativi e si divide in "inglobato" - quando i Fondi europei sono subordinati agli obiettivi e alle priorità della politica di sviluppo nazionale - o "dominante" - se la dimensione dei fondi strutturali è finanziariamente e strategicamente superiore a quella dei fondi nazionali per lo sviluppo, come nel caso dei Paesi dell'Europa a 12; nel terzo gruppo i sistemi di gestione dei Fondi europei e dei fondi nazionali godono di due separati sistemi di *decision-making*, ma essi operano parallelamente e in modo coordinato, e i soggetti che si occupano dell'attuazione sono collocati all'interno di dipartimenti situati in organismi pubblici regionali o nazionali (*idib.*).

L'Italia può essere considerata all'interno di quest'ultima configurazione, che consente uno scambio di buone pratiche tra strutture amministrative differenti ma nello stesso tempo presente il rischio di un sovraccarico amministrativo. Anche in questo caso, così come il precedente, non possiamo attribuire la responsabilità di una performance positiva o negativa di assorbimento dei fondi a ciascuna delle strutture amministrative classificate.

Ancora una volta, il successo nella performance di assorbimento dipende da come un Paese applica e fa funzionare la struttura amministrativa indipendentemente dalla sua specifica configurazione. Solo così è possibile leggere ed interpretare l'ampio ventaglio di risultati tanto variabili all'interno di ciascuna categoria di sistema amministrativo.

Fig. 2.24 - Tipologia di sistema amministrativo del FESR e tasso di spesa del FESR nei Paesi Membri



Fonte: elaborazioni su dati EPRC-Sweco 2010 e DG Regio 2014

L'importanza della qualità della *governance*, al di là della specifica struttura utilizzata per l'attuazione dei Fondi Strutturali in ciascuno dei Paesi Membri, è evidenziata in un importante filone della più attuale letteratura. L'efficacia della politica di coesione può essere condizionata dal quadro amministrativo istituzionale che ha un ruolo di mediazione (Bachtler and Gorzelak, 2007). Alcuni studi accademici hanno sottolineato l'importanza della qualità del governo nelle politiche di crescita e di sviluppo (Holmberg *et al.* 2008). Degno di nota è lo studio di Ederveen *et al.* (2006) che valuta l'efficacia dei Fondi Strutturali in base al peso della qualità delle istituzioni regionali misurata da alcune variabili quantitative come nella sfera della corruzione, l'inflazione e l'apertura al commercio. Il risultato dello studio porta a pensare che i Fondi Strutturali sono efficaci laddove le istituzioni sono di elevata qualità. Ma è necessario puntualizzare che la relazione tra efficienza la politica di coesione e qualità del governo è bidirezionale: anche una corretta spesa dei fondi può avere effetti di *spill over* sul sistema di *governance* locale (Ferry, 2013).

Nel 2010 la stessa UE, nella Quinta Relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale, sottolinea la centralità rivestita dalla qualità delle istituzioni: “gli economisti

sono sempre più convinti del fatto che la qualità delle istituzioni può avere effetti importanti sulla crescita economica e sullo sviluppo in generale. In particolare, la presenza di istituzioni scadenti può ostacolare l'efficacia delle strategie di sviluppo regionale". E' senza dubbio vero che il concetto di *governance* (Keefer, 2004) sia molto elastico nel campo delle scienze sociali e che per questa sua natura si sia prestato ad una serie di definizioni adottate negli ultimi anni. In quella utilizzata dalla World Bank (2010) si mette in evidenza come la *governance* sia costituita dalle tradizioni e dalle istituzioni tramite le quali l'autorità viene esercitata in un Paese. Ciò include: i processi attraverso i quali i governi vengono selezionati, monitorati e rimpiazzati; la capacità del governo di formulare ed implementare le politiche; il rispetto dei cittadini e dello stato per le istituzioni che governano le loro interazioni sociali ed economiche. Alla *governance* della Banca Mondiale nel 2005 si aggiunge il concetto di *quality of government* (Rothstein, Teorell 2005), strettamente legato a quello di imparzialità, intesa come criterio normativo che regola l'esercizio del potere da un punto di vista procedurale (Brasili *et al.*, 2013). La qualità istituzionale è elevata quando, nell'implementazione di leggi e politiche, i funzionari pubblici seguono le regole stabilite e le applicano su tutti i cittadini in egual modo e non differenziando in base ai casi specifici. La letteratura è stata il teatro di un dibattito molto interessante sul ruolo della qualità istituzionale nel determinare lo sviluppo e la crescita economica (Acemoglu, Johnson, Robinson 2002; Easterly, Levine 2003; Hall, Jones 1999; Knack, Keefer 1995; Rothstein, Teorell 2008), ma anche sulla correlazione con bassi livelli di povertà e ineguaglianza e alti livelli di istruzione, salute, felicità soggettiva e capitale umano (Reverberi, 2013). Per ciò che attiene alla misurazione della qualità istituzionale, in letteratura hanno trovato diffusione i World Governance Indicators (WGI) della World Bank, che individuano sei dimensioni della governance ognuna colta da un indicatore: Voice and Accountability, Political Stability and Absence of Violence/Terrorism, Government Effectiveness, Regulatory Quality, Rule of Law, Control of Corruption. In questa sede puntiamo l'attenzione sullo specifico indicatore di *Government Effectiveness*, misurato sulla base di percezioni soggettive, che cattura la percezione della qualità dei servizi pubblici, la qualità delle istituzioni e il grado di indipendenza dalle pressioni politiche, la qualità della formulazione e implementazione delle politiche e la credibilità dell'impegno del governo in tali politiche (Kaufmann, Kraay e Mastruzzi 2009; Mastruzzi e Kraai, 2010)⁷⁵.

⁷⁵ L'indicatore raggruppa differenti misure, dalla qualità della burocrazia alla soddisfazione per i servizi pubblici. Per un maggiore grado di dettaglio si rimanda alla fonte:
<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#doc>.

Si tratta dunque di un indicatore composto, che copre un ampio ventaglio di concetti come l'esperienza della burocrazia, le competenze tecniche, i ritardi amministrativi, la qualità della scuola pubblica e delle infrastrutture di base.

A dimostrazione dell'importanza della qualità della governance ai fini di una corretta gestione dei Fondi Strutturali, si deve ricordare che è stata la prospettiva dell'accesso dei paesi dell'est a proporre l'importanza della capacità amministrativa e di governo ai fini dell'implementazione dei Fondi strutturali tra i nuovi paesi membri (Tosun, 2013). In molti di questi studi la capacità di governo è stata concepita come qualità della burocrazia in un senso molto ampio (Tosun, 2013; Dimitrova e Toshkov 2009) e ad essa è stata attribuita una funzione determinante: senza la capacità di governare l'attuazione dei Fondi non può funzionare (Horvath, 2005; Milio 2007; Zaman e Georgescu, 2009; Tosun 2013; Batchler *et al.* 2013).

Uno studio recente della DG Regio (Boijmans, 2014) mostra la correlazione tra l'efficacia del governo e il tasso di assorbimento dei Fondi.

Fig. 2.25 – Correlazione tra *Government Effectiveness* (WBI) e tasso di assorbimento dei Fondi Strutturali – marzo 2014



Fonte: dati DG Regio 2014, in Boijmans (2014)

Il grafico stabilisce quattro quadranti a seconda del grado di assorbimento finanziario dei Fondi Strutturali e *Government Effectiveness* misurata dalla Banca Mondiale. Nel quadrante costituito dai Paesi con scarso tasso di assorbimento e debole governance troviamo l'Italia

insieme a Romania, Bulgaria, Ungheria, Slovacchia e Repubblica Ceca. La Spagna ha invece un assorbimento finanziario poco inferiore alla media così come una governance che non risulta né eccessivamente scadente né tendente all'eccellenza. Il quadrante opposto invece raggruppa i paesi con una forte governance e un alto tasso di assorbimento dei fondi, come la Germania, la Finlandia e la Svezia. Più indietro nell'assorbimento finanziario Olanda e Danimarca, che però secondo i dati più recenti del febbraio 2014 risultano avere recuperato terreno nella spesa. L'Olanda ha pagato la crisi economica e le misure di austerità sia a livello nazionale che regionale, che hanno comportato un risparmio della spesa per investimenti sia nel settore pubblico che nel settore privato e il rinvio dei progetti, determinando un impatto negativo in termini di spesa certificata.

Degna di approfondimento è poi la posizione di Regno Unito e Francia, che pur avendo una buona capacità di governance hanno avuto difficoltà a spendere i Fondi. Nel primo caso, tale risultato è attribuibile ai tagli nella spesa pubblica che hanno colpito le autorità locali rendendo loro arduo il reperimento di adeguate risorse per il cofinanziamento, a cui si è aggiunta inoltre una ristrutturazione del settore amministrativo che ha visto anche qui una stretta nella spesa del settore pubblico. Stesso fenomeno è avvenuto in Francia, dove il Rapporto di Valutazione annuale dei Programmi Operativi ha segnalato difficoltà di cofinanziamento dovute alla crisi e al taglio dei trasferimenti pubblici che ha gravato sulle istituzioni locali insieme ad una complessità amministrativa particolarmente evidente nei piccoli progetti legati all'ambiente alla biodiversità e alla mancanza di esperienza delle Autorità di Gestione nel trattare la novità di alcune tipologie immateriali di progetti (EEN Francia 2013; DATAR 2011). Anche Malta è un caso interessante, poiché i dati sulla forza del governo le attribuiscono una buona qualità istituzionale ma nonostante ciò l'assorbimento finanziario è stato ostacolato da difficoltà per le procedure amministrative burocratiche e soprattutto dalla severa condizionalità sugli aiuti di Stato, oltre che dai ritardi nella selezione di un vasto numero di progetti, dai colli di bottiglia degli appalti e dai vincoli ambientali (EEN Malta 2013).

Sorprendente è invece la performance di spesa dei Paesi che nonostante una debole capacità di governance hanno saputo utilizzare i Fondi Strutturali raggiungendo livelli di performance simili ai Paesi dalla tradizione governativa più solida come i Paesi del Nord Europa. A questo gruppo appena citato appartengono grossi beneficiari come Polonia, Grecia e Portogallo. Quanto alla prima, essa rappresenta un caso di studio davvero prezioso per comprendere l'insuccesso italiano. Innanzitutto la Polonia porta con sé la

volontà politica che ha caratterizzato i nuovi Paesi Membri dell'Europa a 12 di massimizzare l'assorbimento e dimostrare politicamente la propria capacità di gestione (Tosun 2013; Cartwright e Batory 2012). Entrando nel dettaglio, il successo della Polonia è dovuto in larga misura alla realizzazione nel 2012 e nel 2013 di molti Grandi Progetti e al buon utilizzo dell'esperienza acquisita nel corso degli anni del ciclo di programmazione, oltre che ad una chiusura dei contratti nei primi anni di attuazione (talvolta anche prima dell'inizio ufficiale della programmazione). Inoltre, si noti che la Polonia abbia scontato solo marginalmente l'impatto della crisi. Basti pensare che nel 2012 non aveva distribuito risorse europee alle piccole medie imprese in difficoltà semplicemente perché l'economia polacca ha retto meglio la crisi diffusa in tutta Europa, anche grazie alla moneta nazionale e ad un percorso anticiclico rispetto all'Europa. A questo si aggiunga la pressione politica e sociale sull'ultimazione di molti progetti considerati fondamentali ⁷⁶. Il fatto, però, che la Polonia abbia un livello di spesa avanzato non consente di sottacere alcuni temi che negli ultimi anni hanno acquisito grande importanza nel dibattito polacco, come per esempio la questione se l'impatto dei Fondi strutturali sia durevole o sia destinata ad esaurirsi nel breve termine, o la preoccupazione diffusa tra molte autorità locali per il rischio di non potere mantenere in futuro le infrastrutture costruite a causa del forte indebitamento (Dabrowski, 2014).

Per la Grecia, che ha un livello di governance molto simile a quella italiana, vale il discorso affrontato nelle pagine precedenti. In un contesto drammatico di crisi economica i Fondi Strutturali sono serviti soprattutto come “strategia di sopravvivenza”, laddove il controllo della Commissione e l'alto tasso di cofinanziamento comunitario sono stati fattori decisivi nell'accelerazione dell'attuazione. Il Portogallo, anch'esso preda delle politiche di austerità e del collasso socio-economico, ha bene usufruito dei Fondi disponibili, grazie soprattutto alla riprogrammazione che ha alzato il tasso di cofinanziamento UE fino al 95%, la cancellazione di molti progetti infrastrutturali di grandi dimensioni e la dismissione dei progetti con bassi livelli di spesa in favore di aree di policy come lo sviluppo delle imprese attraverso strumenti di ingegneria finanziaria, la cui proliferazione desta qualche dubbio rispetto alla reale capacità delle imprese di fornire adeguato capitale di cofinanziamento (EEN Portogallo, 2013).

⁷⁶ Il Rapporto Annuale di Esecuzione fa notare la circostanza della pressione montata attorno alla realizzazione dei lavori per la manifestazione dei campionati europei di calcio 2012.

Sulla scorta degli studi dedicati alla qualità istituzionale (Charron, Dijkstra e Lapuente 2013; Brasili *et al* 2013; Rodriguez-Pose, 2012), possiamo ampliare il ragionamento precedente aggiungendo un'ulteriore condizione per comprendere le differenze di performance. Innanzitutto è il caso di precisare che l'indicatore di qualità istituzionale è stato costruito partendo dai primi 4 indicatori forniti dalla Banca Mondiale: Voice and Accountability, Government Effectiveness, Regulatory Quality, Rule of Law, Control of Corruption. Esso è stato elaborato dal Quality of Government Institute (QoG Institute) di Goteborg che, adottando la definizione di qualità istituzionale emersa nella teoria di Rothstein e Teorell, ha misurato la qualità istituzionale degli Stati Membri, sia a livello nazionale che a livello regionale. Nello specifico, sono state analizzate 3 dimensioni della qualità delle istituzioni: imparzialità, efficienza, assenza di corruzione. In sostanza, l'EQI (European Quality of Government Index) fotografa "le percezioni e le esperienze medie dei cittadini con la corruzione e il grado di giudizio dei servizi pubblici in termini di imparzialità e buona qualità" (Charron, 2013).

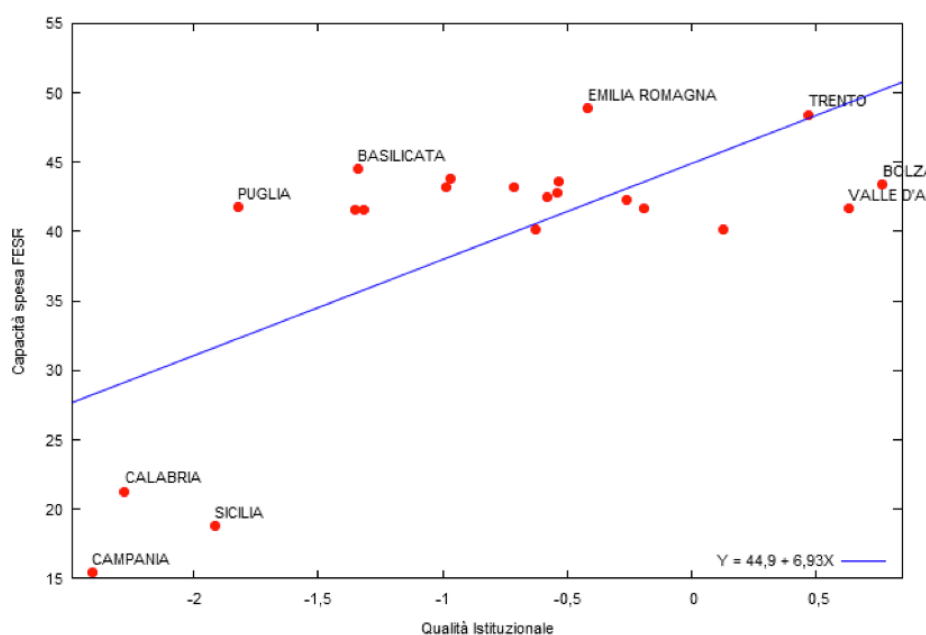
Stando a quanto emerso dal lavoro di Charron, l'Europa è letteralmente divisa in almeno 2 parti: l'Europa del Nord si contraddistingue per elevati valori di qualità istituzionale mentre la fascia mediterranea presenta valori di gran lunga più bassi. Il divario risulta ancora più ampio se si osserva il livello subnazionale dei Paesi. Alcuni di essi, come la Svezia, non presentano molte variazioni interne, mentre in altri, come l'Italia, si nota un'estrema variabilità. L'Italia, ultima insieme alla Grecia nella classifica nell'Europa a 15, presenta la variazione interna più ampia, essendo abissale il divario tra Trento e Bolzano, tra le regioni con la più alta qualità istituzionale europea, e la Campania, che chiude non solo la classifica italiana ma anche quella dell'UE a 15.

Per quanto riguarda all'importanza di un assetto istituzionale di qualità nel corretto utilizzo dei Fondi Strutturali, è possibile sostenere che istituzioni qualitativamente povere indeboliscono l'impatto delle politiche pubbliche. Già Rodriguez Pose e Garcilazo (2012) nel filone di analisi da essi proposto evidenziano un importante risultato: la spesa per la Politica di Coesione e la qualità istituzionale sono due determinanti per la crescita economica, ma, sopra un certo livello di spesa pro-capite per la Coesione, il fattore chiave per un impatto positivo degli investimenti è la qualità istituzionale⁷⁷. Sullo stesso filone di

⁷⁷ "I risultati dell'analisi sottolineano l'importanza della qualità del governo sia come determinante diretta della crescita economica sia dell'efficienza della spesa dei fondi strutturali e di coesione. Sia gli investimenti comunitari che la qualità del governo fanno la differenza nella crescita economica regionale ma sopra una determinata soglia significativa di spesa la qualità del governo è determinante nel produrre un rendimento dell'investimento effettuato. In molte regioni che ricevono la maggior parte dei fondi strutturali ad un aumento dei livelli di spesa corrisponderebbe soltanto un incremento marginale della crescita

indagine si svolge il lavoro di *Brasili et al.* (2013) che si chiede se la qualità istituzionale delle istituzioni locali medi le potenzialità di impatto degli investimenti nella coesione regionale prendendo le mosse da un'ipotesi: un assetto istituzionale debole comporta rilevanti difficoltà nel trasformare investimenti regionali per lo sviluppo in un vero e proprio sviluppo sociale ed economico. L'analisi proposta da Brasili è in linea con le conclusioni evidenziate da Rodríguez-Pose e Garcilazo (2012), che ribadiscono come, per le regioni UE nel complesso, la spesa per la Coesione abbia un impatto rilevante sul processo di crescita e che la qualità istituzionale risulti cruciale per promuovere il processo di convergenza soprattutto nelle regioni più arretrate. Il ruolo della qualità istituzionale è stato verificato anche nelle regioni italiane, laddove un indice di correlazione robusto e positivo ($r=0,68$) indica che sono le regioni con le istituzioni più forti ad assorbire meglio i Fondi e, viceversa, grosse difficoltà hanno le regioni più deboli istituzionalmente.

Fig. 2.26 - Capacità di spesa FESR e qualità istituzionale nelle regioni italiane.

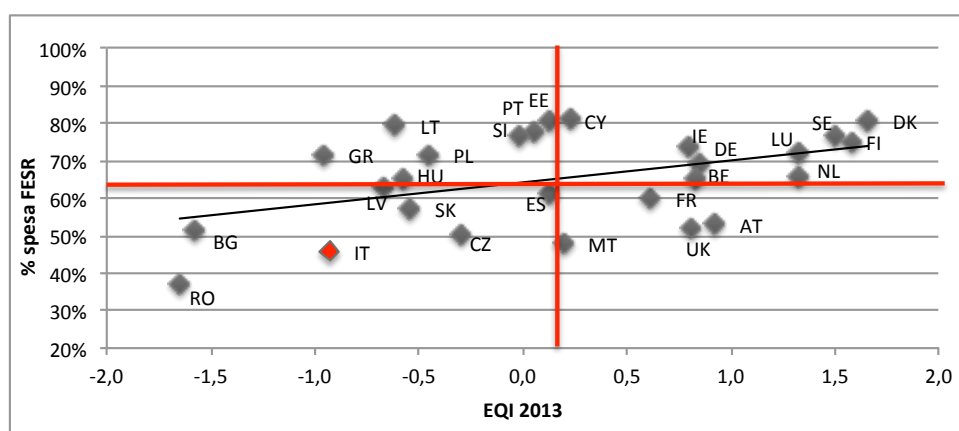


Fonte: elaborazioni RegiosS 2013

Fatte tali premesse rispetto alla letteratura già prodotta sul tema, dall'analisi empirica qui realizzata spicca una robusta correlazione positiva tra tasso di assorbimento e qualità istituzionale ($r=0,56$), tra gli Stati Membri a livello nazionale.

economica senza il parallelo miglioramento della qualità del governo” Libera traduzione da Rodríguez Pose e Garcilazo (2012).

Fig. 2.27 - Correlazione tra qualità istituzionale e tasso di assorbimento del FESR (al febbraio 2014)



Fonte: elaborazione su dati QoG-Charron (2013) e DG Regio (2014)

Rispetto alla misura della *Government effectiveness* fornita dai WB Government Indicators, la portata dell'EQI è più ampia⁷⁸, ma l'analisi è in linea con quella riportata da Boijmans (2014). L'Italia appartiene al quadrante con la qualità istituzionale simile a quella della Grecia e più elevata soltanto di Romania e Bulgaria. E' chiaro che siamo di fronte ad un fattore che, anche se non direttamente collegato, sembra avere un risvolto anche nella gestione dei Fondi Strutturali.

Fuori dagli schemi sembrerebbe essere il caso dell'Austria, che ha una dotazione finanziaria piuttosto contenuta e nello stesso tempo gode di una qualità istituzionale tra le più alte in Europa. Sulla carta, dunque, l'Austria dovrebbe avere una capacità di assorbimento elevata. Eppure, nonostante ciò, al febbraio 2014 ha speso soltanto il 50% del FESR⁷⁹. La causa di ciò non sembra poter essere attribuita alle misure di consolidamento fiscale che pure hanno colpito l'Austria ma non hanno ridotto le risorse per il cofinanziamento dei fondi comunitari dal momento che solo una piccola parte dei finanziamenti federali e regionali sono legati al cofinanziamento FESR. E' stata invece la condizione economica generale a ridurre la capacità di attuazione del FESR, dal momento

⁷⁸ L'indicatore sintetico comprende, oltre alla dimensione della *Government Effectiveness*, anche *Voice and Accountability*, che coglie il grado in cui i cittadini sono capaci di partecipare alla selezione dei governi, di libertà di espressione e di associazione, di informazione libera; *Rule of Law*, che misura la fiducia e la conformità alle regole della società e in particolare la qualità dell'applicazione delle norme, dei diritti di proprietà, della polizia, della giustizia e la possibilità di crimini e violenza; *Control of Corruption*, che restituisce il grado di percezione della corruzione su diversi livelli della vista sociale, economica e politica.

⁷⁹ La scarsa performance è riscontrabile solo nell'attuazione del FESR, poiché per il Fondo di Sviluppo rurale e il Fondo Sociale Europeo il tasso è molto più elevato (rispettivamente 75% al 31 dicembre 2013 e 85% al febbraio 2014)

che le imprese hanno incontrato forti difficoltà e i Programmi Operativi FESR austriaci sono fortemente *business-oriented*, tramite sussidi diretti alle imprese e progetti grandi e rischiosi, verso i quali le aziende si sono mostrate riluttanti ad applicare. Oltre al declino dell'ambiente economico, anche problemi amministrativi legati ai controlli finanziari, colli di bottiglia e il rifiuto delle agenzie di finanziamento di utilizzare il FESR o limitarlo ai progetti più sicuri hanno ostacolato l'implementazione del FESR (EEN Austria 2013).

Per concludere, la nostra analisi empirica sul ruolo della qualità istituzionale conferma la direzione già individuata da Rodriguez-Pose e Gracilazo (2012), Brasili et al. (2013) e Boijmans (2014). Quello della qualità della governance come “ambiente istituzionale” nel quale avviene il grande “gioco” dei Fondi Strutturali sembra essere un tema cruciale per l'Italia. La debolezza strutturale delle istituzioni italiane, soprattutto del Mezzogiorno, rappresenta uno dei pezzi mancanti che adesso permette di spiegare con maggiore precisione l'incapacità italiana di spendere i Fondi. E' nel telaio istituzionale che si incardina il processo di gestione dei Fondi, e per questo non può esserne immune. Esso è un pezzo del mosaico fondamentale che contribuisce a chiarire anche il peso che hanno avuto una dotazione finanziaria molto elevata, un tasso di cofinanziamento nazionale eccessivamente ambizioso, una sovrapposizione dei cicli di programmazione che ha letteralmente ignorato l'avvio dei primi tre anni del nuovo ciclo.

La qualità delle istituzioni sembra essere anche un ingrediente fondamentale per gli altri Paesi. Laddove una qualità strutturale dei governi non ha prodotto buone performance di spesa dei Fondi, ciò è accaduto per via di alcune particolari difficoltà legate non tanto all'impalcatura istituzionale ma alla specifica gestione amministrativa dei Fondi e al contesto economico. E' per questo che la Commissione, nello Strategic Report 2013, segnala le avverse condizioni economiche tra le principali cause del ritardo nella spesa. E' la crisi economica che ha ridotto la domanda da parte delle imprese per il supporto all'innovazione di lungo termine, che ha accorciato la dimensione di certi progetti, che ha allungato i tempi dei programmi, e ha comportato problemi di cofinanziamento, non solo per le autorità pubbliche, coinvolte in misure di consolidamento fiscale, ma anche per le imprese. Permangono inoltre, anche nei Paesi con una solida governance, difficoltà amministrative, legate alle procedure.

2.5 Il ruolo della capacità amministrativa

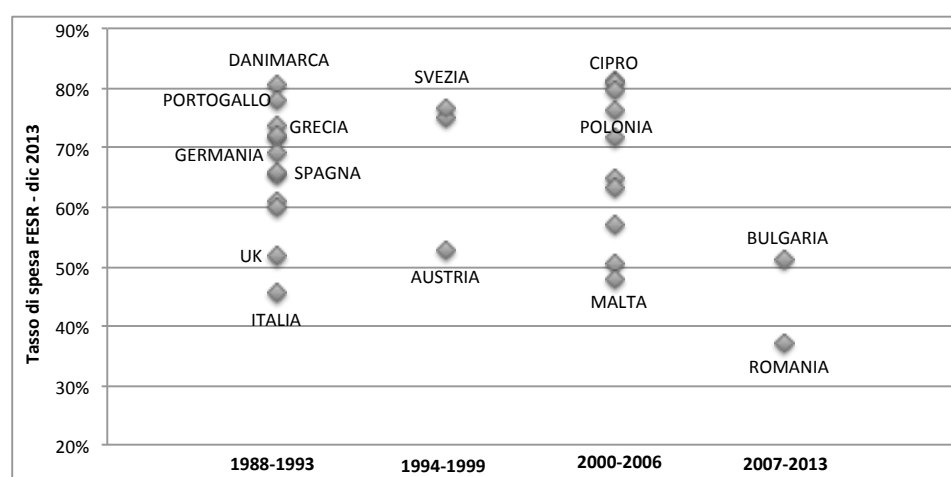
Le due variabili appena proposte, *Government effectiveness* e qualità istituzionale, ci consentono di giungere sino al cuore della questione. L'Italia ha un severo problema di qualità delle proprie istituzioni, siano esse locali che nazionali. Lo tratteggiano con straordinaria eloquenza i dati appena presentati, in cui l'Italia si posiziona ai margini europei e ciò si ripercuote sulla gestione dei Fondi. In letteratura, però, ha trovato ampio spazio anche un ulteriore elemento considerato come il vero e proprio tallone d'Achille, non solo nella gestione italiana ma in generale nell'applicazione della politica di coesione: la *capacità amministrativa*.

Nonostante – come abbiamo avuto modo di osservare – i concetti di capacità di governance, istituzionale e amministrativa spesso sia stati adoperati in modo intercambiabile (Tosun 2013, Milio 2011), si può senz'altro affermare che i primi due, raggruppando più dimensioni, siano più estesi e si riferiscano al complessivo ambiente istituzionale in cui maturano le politiche di coesione, mentre la capacità amministrativa sia spesso stata considerata direttamente legata alla gestione dei Fondi. L'ipotesi che tra gli studiosi ha tenuto banco nel supportare il ruolo decisivo della capacità amministrativa consiste nell'idea che la disparità nell'assorbimento e nell'efficacia dei Fondi Strutturali tra gli Stati Membri e le regioni possa derivare dal grado in cui le amministrazioni riescono ad applicare le norme della politica di coesione. La mancanza di capacità amministrativa rappresenta un forte ostacolo all'implementazione dei Fondi (Bollen, 2001; Hughes 2004; Milio 2007, 2010, 2011). Soprattutto gli Stati dell'Europa Centro-orientale in attesa di entrare nell'Unione Europea sembravano particolarmente vulnerabili e più esposti alle difficoltà connesse alla mala gestione dei Fondi (Hughes *et al* 2004). E' proprio questo che si intende per capacità amministrativa: l'insieme delle caratteristiche e delle abilità che le amministrazioni pubbliche, nazionali e regionali, devono avere per conseguire i risultati delle loro politiche sulle base delle regole e delle procedure previste. Ciò detto, non esiste una capacità amministrativa "universale". A politiche diverse corrisponde capacità diverse. Gestire la politica dei trasporti richiederà una capacità differente rispetto a quella necessaria per attuare la politica dell'energia. Per gestire i Fondi Strutturali si richiede dunque una capacità specifica. Ecco il motivo per cui amministrazioni regionali e nazionali moderne e avanzatissime in certi settori, come molte regioni francesi o spagnole, o olandesi, pur avendo una buona qualità di *governance*, hanno registrato forti criticità amministrative legate alla specifica gestione dei Fondi Europei (Espon 2012).

Quando si parla di capacità amministrativa per la politica di Coesione, ci riferiamo a quelle caratteristiche strutturali che comprendono i sistemi di gestione, le procedure di monitoraggio e valutazione, l'implementazione, la competenza delle risorse umane, le capacità di controllo finanziario (Milio, 2011; Boijmans 2014).

Maturità e stabilità sono stati identificati come due fattori che possiedono un certo grado di influenza sulla capacità amministrativa (Ferry, 2013). Quanto alla prima, alcuni studi hanno evidenziato come i risultati peggiori nell'utilizzo dei Fondi Strutturali provengano da gestioni di breve termine, per effetto di una minore esperienza maturata nel campo della politica di Coesione (CEC & EPRC, 2009). Gli Stati Membri hanno diversi livelli di esperienza di gestione, e ciò dipenderebbe in una certa misura dal periodo di ingresso nel meccanismo della politica di coesione (Ferry, 2013). Il caso dell'Italia, però, appare emblematico nel dimostrare la limitata portata esplicativa di questa variabile. Nonostante la sua esperienza nella gestione dei Fondi, che risale al primo ciclo di programmazione 1988-1993, l'Italia registra una performance più simile a quelle dei nuovi Paesi di recente ingresso piuttosto che a quelle dei Paesi con esperienza di lungo corso. Il prospetto contenuto nella figura 2.27 tende a smentire dunque che l'esperienza amministrativa maturata sia un fattore capace di assicurare una buona gestione dei Fondi.

Fig. 2.28 – Esperienza amministrativa maturata e capacità di assorbimento nei Paesi Membri



Fonte: elaborazione dell'autore

Quanto alla stabilità organizzativa, la sua importanza nel determinare un'efficiente implementazione dei fondi è stata enfatizzata da Wostner (2008). Ferry (2007) inoltre fa

notare che “l’instabilità istituzionale può essere il risultato di problematiche legate sia alle risorse umane che ad un più ampio cambio organizzativo. Un elevato turn-over dello staff all’interno della pubblica amministrazione può determinare una mancanza di esperienza di *memoria istituzionale* a differenti livelli”, e ciò può essere acuito dall’impiego di contratti a breve termine per i funzionari e percorsi di carriera che premiano la rotazione dei ruoli. Questo è ciò che accade, per esempio, tra le amministrazioni francesi e inglesi. L’instabilità amministrativa è considerata una vera e propria spina nel fianco nella gestione dei Fondi Strutturali, dal momento che l’amministrazione dei Programmi Operativi richiede un elevato livello di tecnicismo e un periodo di costruzione dell’esperienza molto prolungato (Ferry, 2013). Anche per l’Italia l’instabilità amministrativa, dovuta ad un rapporto dannoso con la sfera politica, è stata individuata da più autori come una delle cause della scarsa capacità amministrativa (Milio 2007; EEN Italia 2014). Sia a livello nazionale che regionale l’Italia ha assistito a un incessante cambio dei manager amministrativi nelle regioni chiave e ad una instabilità politica a livello nazionale di cui tratteremo più approfonditamente nel terzo capitolo. In questa sezione ci limitiamo a segnalare come, nonostante questa caratteristica emersa nel corso del ciclo 2007-2013, l’Italia fosse stata inserita da uno studio IQ-Net (2007) tra i Paesi che avevano mantenuto una sostanziale continuità nella struttura amministrativa e nella suddivisione delle responsabilità all’inizio del ciclo 2007-2013. Lo studio suddivide i Paesi in base al grado di stabilità amministrativa, individuando Paesi UE15 stabili, Paesi UE15 instabili e Paesi UE12 instabili⁸⁰.

Una pietra miliare nella letteratura che si è occupata della funzione della capacità amministrativa nella gestione dei Fondi è rappresentata dal lavoro, già citato nel primo capitolo, di Boeckhout *et al.* 2002 (NEI, 2002). Qui essa viene definita come “l’abilità e la competenza delle autorità centrali e locali nel preparare piani, programmi e progetti appropriati a tempo debito, decidere su di essi, organizzare il coordinamento tra i partner principali, rispettare i requisiti amministrativi e finanziari e supervisionare l’implementazione evitando irregolarità quanto più possibile”. E’ la capacità amministrativa che determina l’assorbimento dei Fondi, il quale poi – come abbiamo ampiamente trattato nel primo capitolo, condiziona la performance finale. Viceversa, la capacità amministrativa nasce dal modo in cui viene “disegnato” il sistema di gestione e dal suo funzionamento tra le maglie delle regole previste. Nella visione di Boeckhout *et al.*

⁸⁰ Per un maggiore dettaglio si consulti Ferry M., Gross F., Bachtler J. and McMaster I., 2007 ‘Turning strategies into projects: The implementation of 2007-13 Structural Funds programmes’, IQ-Net Thematic paper, 20(2), University of Strathclyde, Glasgow.

(NEI, 2002), che manterrà la sua validità e anzi si consoliderà fino ad oggi riuscendo a imprimere una direzione presso la DG Regio con la neonata Unità *Administrative Capacity Building* (Boijmans, 2013, 2014), il *design* amministrativo dipende da tre fattori:

- strutture;
- risorse umane;
- sistemi e strumenti.

Misurare la capacità amministrativa passa dall'analisi di questi tre pilastri.

Per *struttura* s'intende l'architettura di base dell'organizzazione amministrativa: chiara assegnazione di responsabilità e di compiti alle istituzioni, ai dipartimenti e alle singole unità, nelle varie fasi di gestione, programmazione, implementazione, valutazione, monitoraggio e controllo finanziario. La struttura, e la sua complessità, dipende anche dal numero dei programmi operativi e dalla presenza di corpi intermedi (Comitati di monitoraggio, soggetti di audit, ONG e stakeholder, ecc...).

Le *risorse umane* sono un'altra componente fondamentale nel senso che un'elevata capacità amministrativa dipenderà dall'abilità di attribuire compiti e responsabilità dettagliate ai singoli lavoratori dell'amministrazione, di prevedere correttamente il numero e la competenza dello staff, ed eventualmente provvedere al reclutamento che si dovesse ritenere necessario (NEI, 2002). Lo staff deve essere dotato di competenza, esperienza e motivazione e il sistema così elaborato deve essere in grado di promuovere le condizioni favorevoli all'assunzione e il mantenimento dei professionisti più esperti (*ibid.*). Infine, il terzo elemento che compone il grado di capacità amministrativa – *sistemi e strumenti* – si riferisce alla “disponibilità di metodi, linee guida, manuali, sistemi, procedure, moduli, ossia tutti i supporti al lavoro delle risorse umane che rafforzano l'efficacia del sistema, permettono alle organizzazioni di tradurre la conoscenza tacita e implicita in conoscenza esplicita e utilizzabili ai fini di una buona implementazione dei Fondi, rendendo il sistema meno vulnerabile riducendo il rischio di malfunzionamento”. Questo metodo di analisi, basato sull'indagine qualitativa e quantitativa delle tre dimensioni, è stato appena adottato dall'Unità di *Administrative Capacity Building* istituita nel 2013 per aiutare gli Stati membri e le regioni a superare i colli di bottiglia amministrativi nel processo di implementazione, accelerare l'assorbimento e migliorare la qualità della spesa (Boijmans, 2013). Coerentemente con le dimensioni appena descritte, i problemi di capacità amministrativa riscontrati tra gli Stati Membri, evidenziati nell'ultimo *Strategic Report 2013*

sull'implementazione dei Programmi Operativi 2007-2013 soprattutto in Romania, Bulgaria, Malta, Repubblica Ceca, Austria⁸¹, in generale sono riferibili ai seguenti fattori:

- eccessiva complessità delle organizzazioni amministrative (troppi organismi intermedi, ruoli non chiari, mancanza di coordinamento, mancanza di misure antifrode e trasparenza);
- l'elevato turnover dello staff, poche risorse umane e incompetenti, la mancanza di una chiara *Human Resources Policy*; scarsa capacità di sviluppare e implementare piani strategici; la debole capacità dei beneficiari, privati e pubblici, a livello di progetto;
- la presenza di settori particolarmente vulnerabili (come quello delle ferrovie in Polonia), colli di bottiglia nelle procedure di appalto, selezione dei progetti, insufficienti sistemi di Monitoraggio (Boijmans 2013, 2014).

Ad oggi, però, non esiste ancora un quadro aggiornato di confronto tra gli Stati Membri secondo la visuale della capacità amministrativa maturato all'intero della Commissione. Nonostante il tema sia "in voga" da circa 10 anni, soltanto da poco la Commissione ha ritenuto di dovere intervenire attraverso una funzione di guida, di supporto e fornitura di strumenti affinché gli Stati Membri possano superare le criticità amministrative. L'approccio appena descritto è stato utilizzato nel 2002 per studiare le caratteristiche dei Paesi in preparazione all'accesso del 2004.

Una recente ricerca condotta dal Politecnico di Milano per conto di ESPON (2012) compara invece alcune regioni Convergenza e Competitività di Polonia, Italia e Francia secondo la lente della *capacità istituzionale*, per il periodo di programmazione 2000-2006. Lo studio dimostra come i livelli di modernizzazione delle amministrazioni, che in molte regioni francesi sono più elevati rispetto alle regioni polacche o italiane, non sono sufficienti affinché siano ben gestiti i Fondi Strutturali. Occorre "impadronirsi" delle capacità specifiche. Il problema della capacità amministrativa non è dunque una questione di *modernità contro arretratezza* e va a letto all'interno della politica specifica a cui si riferisce (Dente 2013).

Le dimensioni della capacità istituzionale e amministrativa individuate sono tre ESPON (2012):

- abilità nel padroneggiare le procedure europee;

⁸¹ Nello Strategic Report 2013 vengono dettagliati i problemi amministrativi nella gestione dei Fondi Strutturali nei Paesi che hanno registrato i più bassi tassi di assorbimento alla fine del 2012 (Pag. 60).

- capacità di integrazione tra Fondi Strutturali e politiche ordinarie;
- *mainstreaming*.

Padroneggiare le procedure significa declinare le regole comunitarie con le regole nazionali e regionali. Gestire le procedure europee può essere molto complicato poiché si deve seguire la doppia regolamentazione. Spesso le amministrazioni che attuano gli interventi non riescono a conciliare le normative, per esempio quelle relative agli appalti o agli acquisti. Anche regioni come Aquitania, Rone-Alps o Alsazia, molto sviluppate dal punto di vista amministrativo, hanno incontrato difficoltà dovute a questa complessa sovrapposizione. Non esiste, dunque, un livello assoluto di modernizzazione dell'amministrazione, ma serve un'esperienza mirata alla gestione dei Fondi Europei.

Integrare delle politiche europee con le politiche ordinarie, seconda dimensione della capacità amministrativa, significa sapere utilizzare i Fondi europei per portare avanti i progetti e le strategie che gli attori locali avevano già concepito o che essi sviluppano appositamente. In sostanza, tale capacità specifica evita il rischio che ci siano due amministrazioni, una moderna e giovane che gestisce i Fondi Strutturali e l'altra che fa il resto. Si tratta della più importante - e rara - capacità riscontrata tra le regioni studiate. Essa consiste nel coordinamento tra temi, fonti di finanziamento e politiche locale e europea. Senza un coordinamento possono rimanere inutilizzati determinati investimenti. La cooperazione inter-istituzionale è una delle criticità ravvisate in molte regioni d'Europa, anche avanzatissime. Toscana e regioni francesi hanno mostrato una buona performance in termini di integrazione, che è strettamente collegata alla maturità dell'amministrazione e alla forza dell'agenda territoriale.

Per *mainstreaming* si intende invece la capacità di estendere le modalità di gestione dei FS a tutto il resto della filiera amministrativa: utilizzare le competenze acquisite nell'uso dei FS per aumentare la qualità dell'intera azione amministrativa. Essa comporta che i principi base della programmazione dei Fondi europei, come il partenariato, valutazione, sostenibilità e pari opportunità, debbano uscire fuori dal contesto dei Fondi europei e si diffondano oltre, a tutte le altre politiche. In sostanza, non si può prevedere, per esempio, il coinvolgimento di partner nella programmazione dei Fondi europei e poi disconoscere gli stessi nelle altre politiche, come quella dei trasporti o della protezione ambientale.

Quanto alla misurazione della capacità amministrativa, nello studio appena citato, per ciascuna delle dimensioni sono stati proposti alcuni interessanti indicatori⁸², ma essi non ci consentono né di trarre conclusioni generali sulle caratteristiche italiane rispetto agli altri Stati membri, dato che solo Toscana, Sicilia e Puglia sono state considerate, né di ottenere indicazioni utili relativamente al periodo 2007-2013, poiché la ricerca si riferisce al ciclo 2000-2006 e tantomeno adoperare gli indicatori proposti poiché l'attuale periodo è attualmente in corso.

Nonostante l'assenza di specifiche ricerche che abbiano stabilito un confronto tra l'Italia e gli altri Paesi Membri in termini di capacità amministrativa, è interessante proporre alcuni indicatori emersi in un recente studio *Excellence in public administration for competitiveness in EU Member States* (WIFO et al., 2012), che presenta alcune caratteristiche della capacità amministrativa italiana nel contesto europeo, non strettamente legate all'implementazione dei fondi europei ma non per questo prive di significato. Gli indicatori proposti aiutano a comprendere la qualità dell'ambiente istituzionale/amministrativo che supporta le imprese, ma nello stesso tempo fornisce alcune indicazioni sulla difficoltà della Politica di Coesione in Italia. In particolare, dallo studio emerge un'amministrazione italiana particolarmente vulnerabile nelle procedure degli appalti pubblici, ossia uno dei nodi della gestione dei Fondi Strutturali. Costi e tempo necessari per partecipare alla competizione sono chiaramente superiori alla media, e così anche per i giorni di ritardo nel pagamento da parte delle autorità pubbliche (90 giorni contro 28 della media UE). L'indice composito per il settore amministrativo degli appalti pubblici restituisce all'Italia la performance peggiore d'Europa, insieme alla Grecia. La lentezza dei pagamenti, i costi e il dispendio di tempo che le imprese devono sopportare per partecipare alle procedure di selezione costituiscono una proxy dell'arretratezza del sistema degli appalti che vige anche nell'attuazione dei Fondi, laddove tale procedura ha una centralità strategica⁸³.

A questo tema si collega poi quello dell'efficienza della giustizia civile, un indicatore sintetico che comprende tempi e costi di dispute contrattuali, tempo per il recupero finanziario a fronte di insolvenze e percezione dell'indipendenza della giustizia civile, e che può essere utilizzato come proxy della farraginosità legata alle dispute relative ai contratti di affidamento dei lavori o degli incentivi a fronte di una procedura di selezione. Per effetto di una forte complessità della legislazione, la spesa dei Fondi Europei è ostacolata

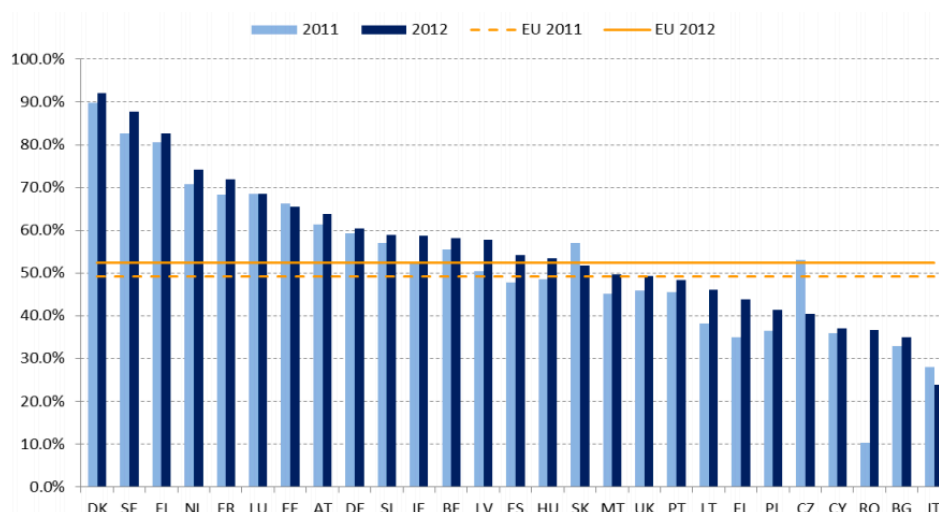
⁸² Per una rassegna degli indicatori si rimanda allo studio "SMART-IST Institutional capacity for Territorial Development" (ESPON, 2012).

⁸³ Per un approfondimento sul tema appalti pubblici e Fondi Strutturali si consulti Comba (2011).

dall'elevato numero di ricorsi. In Italia la selezione di un'impresa nell'ambito dell'assegnazione di risorse a valere sui fondi europei è accompagnata dal sistematico ricorso al Tar del secondo classificato (per esempio contestando la chiarezza di un bando) che comporta una *sospensiva*, la quale blocca il contratto con il vincitore finché non si appuri l'effettiva responsabilità dell'amministrazione. Spesso poi dal Tar, il ricorso si sposta al Consiglio di Stato, allungando ancor di più i tempi durante i quali l'autorità di gestione risulta ancora impossibilitata a chiudere il contratto e i cantieri fermi. Differenti procedure si adottano negli altri Paesi. In Spagna, per esempio, il ricorso non impedisce all'amministrazione di firmare il contratto col primo in graduatoria e il progetto va avanti parallelamente al ricorso. Se alla fine si dimostra la ragione del ricorrente, l'amministrazione fornisce un indennizzo pari a quanto l'azienda perdente avrebbe potuto guadagnare con l'appalto o l'incentivo economico, con effetti pesanti sul funzionario che ha causato il danno economico. La differenza con il caso italiano è evidente. In Spagna il cantiere dei lavori viene aperto subito, mentre in Italia la sospensiva del Tar blocca anche per anni l'avanzamento dei lavori e i pagamenti. Tale fenomeno è difficile da misurare ma può essere ben rappresentato con il dato del tempo necessario per la risoluzione delle dispute, che vede in Italia 1210 giorni contro una media europea di 560 giorni.

Un ulteriore elemento a supporto dell'incidenza del settore amministrativo nell'uso dei Fondi in Italia è l'utilizzo di servizi pubblici on-line, che rappresentano una soluzione procedurale a molti problemi affrontati dal settore pubblico. L'indicatore è una *proxy* dell'accessibilità e semplicità dei servizi pubblici, dello snellimento della burocrazia, oltre che della trasparenza, efficienza ed efficacia. Anche qui l'Italia presenta la situazione peggiore d'Europa.

Fig. 2.29 - Uso dei servizi di e-Government tra i cittadini compresi tra i 25 e 54 anni nei Paesi Membri (dati al 2012)



Fonte: Eurostat, *Community survey on ICT use in households and by individuals* (2011; 2012)

Tale legame tra utilizzo dei Fondi e dimensioni della capacità amministrativa sembra emergere con una certa forza se si considerano proprio la qualità della giustizia civile e l'uso dei servizi di e-Government. In entrambi i casi, la correlazione positiva è piuttosto rilevante e sottolinea che a sistemi di giustizia civile più snelli e ad un uso più alto di servizi on line corrispondono livelli via via più elevati di capacità di spendere i Fondi (indici di correlazione lineare pari rispettivamente a 0,5 e 0,54). Nel terzo capitolo vedremo più nello specifico il problema della capacità amministrativa italiana, anche alla luce del fatto che sarà la stessa Commissione Europea nel 2011 a rimarcare l'urgenza di velocizzare in modo efficace l'assorbimento dei Fondi con enfasi al miglioramento della capacità amministrativa e della *governance* politica, ossia temi – si legge nel *Documento di Lavoro della commissione sulla valutazione del programma nazionale di riforma 2012 e programma di stabilità per l'Italia* – ancora non affrontati dalle istituzioni italiane⁸⁴.

2.6 La tipologia degli interventi: i Grandi Progetti

Una volta individuate le caratteristiche della struttura operativa, istituzionale, gestionale e amministrativa, e dopo aver esaminato l'andamento della spesa italiana nella prima parte

⁸⁴ A questo proposito si veda anche la Raccomandazione Specifica Paese (CSR) n.6 contenuta nello stesso documento.

del capitolo, ci chiediamo quali ulteriori cause abbiano contribuito ad un percorso italiano così differente rispetto agli altri Paesi, che ha costretto l'Italia ad una corsa alla spesa negli ultimi tre anni di programmazione 2007-2013.

La tipologia degli interventi è considerata la seconda più rilevante componente del contesto, capace di decretare il successo o l'insuccesso dei Fondi Strutturali (OIR 2003).

In questo paragrafo, vista l'indisponibilità di dati circa la numerosità e la dimensione media dei progetti che rendano possibile un confronto europeo, ci proporremo un'analisi sul ruolo strategico dei Grandi Progetti, i cui dati sono stati forniti dalla Commissione che ha un coinvolgimento diretto su di essi, e della frammentazione dei Fondi sui temi prioritari.

La questione del ritardo italiano, sollevata anche nel Rapporto "Le politiche di Coesione territoriale", redatto dal Ministero per la Coesione territoriale il 3 aprile 2013, ha posto forte attenzione sul tema dei Grandi Progetti. Nel Rapporto, il Ministro Barca sostiene che, oltre ai ritardi operativi nell'attuazione, una causa dell'accumulo della spesa nelle fasi finali può essere rinvenuta nel largo ricorso alle cosiddette "sospensioni" legate al "prolungarsi delle istruttorie dei Grandi progetti (il cui investimento totale supera i 50 milioni di euro) che hanno consentito all'UE un abbassamento del target di spesa nei primi anni della programmazione con conseguente aumento di quelli degli ultimi anni".

Quella dei Grandi Progetti è un'altra importante questione che deve essere presa considerazione nel momento in cui si intende chiarire il lento avvio della politica di Coesione e la differenza di implementazione fra i diversi Stati membri. I Grandi Progetti richiedono un'elaborazione molto complessa e dunque un impiego di tempo e risorse superiore alla norma. A livello europeo, l'alta percentuale di Grandi Progetti sul totale ha senza dubbio ritardato ulteriormente una buona fetta della spesa effettuata, considerato che i pagamenti per i Grandi Progetti sono stati presentati soltanto a partire dal 2010 (Bubbico e De Michelis, 2011).

L'analisi dei Grandi Progetti è di fondamentale interesse soprattutto nel caso italiano. Infatti, il motivo principale per cui l'Italia non abbia perso una grossa quantità di risorse per effetto del disimpegno, nonostante la sua lentezza della spesa durante gli anni del ciclo 2007-2013, risiede proprio nella deroga concessa dalla Commissione Europea per i Grandi Progetti, prevista nel Regolamento 2006. Una deroga, dunque, che non è stata attribuita *ad hoc* all'Italia, ma è stata generalmente prevista a favore di tutti gli Stati Membri motivata dalle lungaggini relative alla notifica (*submission*) e approvazione dei Grandi Progetti presso

la Commissione, che richiedono una procedura specifica data la dimensione complessiva del progetto superiore ai 50 milioni di euro.

L'Italia, sin dal primo anno di *interruzione* del disimpegno per effetto di tale deroga, il 2010⁸⁵, ne è stata la principale beneficiaria, quando Sicilia, Campania e il PO Reti e Mobilità entro il 2010 dovevano spendere circa 200 milioni di euro ma gli fu concessa una deroga per Grandi Progetti che ammontava a 376 milioni di euro, che copriva interamente l'ammontare "a rischio disimpegno". Il tema dei Grandi Progetti, quindi, è centrale se si vuol comprendere la concentrazione della spesa negli anni finali del presente ciclo.

La deroga per i Grandi Progetti durante il ciclo 2007-2013 ha disinnescato quasi completamente il rischio di disimpegno dovuto alla regola N+2. Ogni anno l'Italia, al 31 dicembre, si presentava con alcuni Programmi Operativi caratterizzati da un crescente ammontare di risorse virtualmente soggette a disimpegno, ma salvate dalla deroga. Solo in qualche caso la deroga per i Grandi Progetti non è riuscita ad arginare la perdita, come per esempio nei casi del POIN Attrattori, del PON Reti e Mobilità e nel POR Campania, "vittime" del disimpegno nel 2011 e nel 2012. E' necessario ricordare che la deroga copre soltanto quella parte di impegni non spesi perché allocati nei Grandi Progetti. I valori delle deroghe sono calcolati per annualità in base ai piani finanziari notificati dalle regioni alla Commissione.

Complessivamente, al dicembre 2013, la Commissione aveva impegnato in favore dell'Italia fino al 2011 circa 13,9 miliardi di euro del FESR (sia per le regioni Convergenza che Competitività) e la spesa era stata di 11,5 miliardi al 31/12/2013. L'importo potenzialmente soggetto a disimpegno automatico⁸⁶ ammontava a 2,4 miliardi, di cui una parte congelata perché allocata nei Grandi Progetti. L'importo della deroga accordata dalla Commissione ammontava a 3,2 miliardi, e dunque l'interruzione della regola del disimpegno prevista dal Regolamento all'articolo 94, applicata agli importi allocati nei Grandi Progetti, copriva interamente la somma di 2,4 miliardi che altrimenti sarebbe stata persa perché impegnata ma non spesa.

Da notare che il totale degli impegni al 2011 è cumulato (cioè comprende tutte le risorse impegnate sin dal 2007), così come la spesa effettuata e l'ammontare della deroga per i Grandi Progetti.

⁸⁵ Nel 2009 non c'era stata una deroga per via del fatto che la modifica del Regolamento aveva salvato tutti i Paesi dal disimpegno del FESR del 2007. Entro la fine del 2009 i Paesi Membri dovevano spendere quanto impegnato a valere sul bilancio comunitario per il 2007, ma tale modifica del Regolamento evitò a tutti il rischio di incappare sin dall'inizio in una perdita di risorse in un periodo di crisi economica.

⁸⁶ Art. 94 Regolamento 1083/2006 relativo al periodo di interruzione per i grandi progetti.

Nonostante questo ruolo “salvifico” della deroga nel proteggere le risorse non spese di ciascun Programma Operativo, è interessante rilevare come l’Italia abbia un numero inferiore di Grandi Progetti presentati alla Commissione rispetto a Polonia e Spagna, ma di poco superiore rispetto alla Germania.

Alcuni studi (IFEL, 2013; Viesti, 2014; EEN Italia 2014) hanno attribuito le cause del ritardo italiano all’eccessiva frammentazione dei progetti e alla moltitudine di priorità stabilite in sede di programmazione. Finanziare troppi progetti di differente natura comporta procedure anche esse fortemente differenziate e di conseguenza una gestione più complessa. Ciò mette a dura prova le endemiche difficoltà amministrative e le inefficienze che conducono allo strutturale ritardo italiano e che ancora rappresentano il principale ostacolo ad una corretta implementazione e al massimo impatto (EEN Italia, 2014). E’ chiaro che siamo di fronte ad un’altra importante determinante del grado di capacità di implementazione. Verificare però la tendenza italiana alla polverizzazione delle operazioni finanziate in rapporto agli altri Paesi non è compito facile, poiché se per l’Italia è disponibile una banca dati che raccoglie le informazioni relative ai progetti finanziati nel periodo 2007-2013, OpenCoesione, tali dati non sono di semplice reperimento per gli altri grandi beneficiari, la cui contabilità è affidata alle Autorità di Gestione dei singoli Programmi Operativi e non è a disposizione della Commissione Europea.

Uno spunto interessante, che può contribuire a chiarire alcune caratteristiche dell’Italia nel confronto tra Stati Membri rispetto al tema della frammentazione e della capacità di gestirli è proprio quello fornito dall’analisi dei Grandi Progetti. Da una parte, un elevato numero di GP, con un’ampia dotazione finanziaria è sinonimo di una maggiore concentrazione delle risorse. Dall’altra parte, è vero che progetti molto grandi possono creare problemi gestionali che si ripercuotono sulla performance di spesa poiché portano con sé un carico amministrativo addizionale in termini di controllo ex ante, procedure per gli appalti, mole di documentazione necessaria durante la fase di valutazione dei costi e benefici, cambiamenti più frequenti nel progetto, più forte monitoraggio ambientale, maggiore coordinamento e staff specializzato, più risorse per la stesura del progetto e per il lancio delle *call* (Sweco, 2010).

Come dicevamo, l’Italia ha presentato una quantità di Grandi Progetti inferiore a Polonia e Spagna (dati DG Regio 2014). Secondo i dati forniti dalla Commissione Europea al marzo 2014, la Polonia infatti ha presentato 262 Grandi Progetti di cui 190 già approvati, mentre la Spagna ha sottoposto alla Commissione 92 GP di cui 55 adottati. L’Italia invece aveva inserito 77 Grandi Progetti nei PO, ma di questi solo 69 sono stati notificati alla

Commissione e 47 approvati. La Germania risulta invece con 46 Grandi Progetti notificati, 38 GP adottati, di cui 29 relativi al Programma Nazionale dei Trasporti, con un totale stimato di contributo del FESR di 1,5 miliardi.

L'Italia ha notificato alla Commissione un numero inferiore di Grandi Progetti rispetto a Spagna e Polonia, ma di più rispetto alla Germania. Ciò potrebbe significare che Spagna e Polonia, anche alla luce della loro maggiore dotazione (che prevede anche il Fondo di Coesione, il quale contribuisce a finanziare i Grandi Progetti), hanno un numero maggiore di progetti di grossa dimensione, e di conseguenza che l'Italia abbia una maggiore tendenza alla frammentazione in confronto agli altri Stati maggiormente beneficiari.

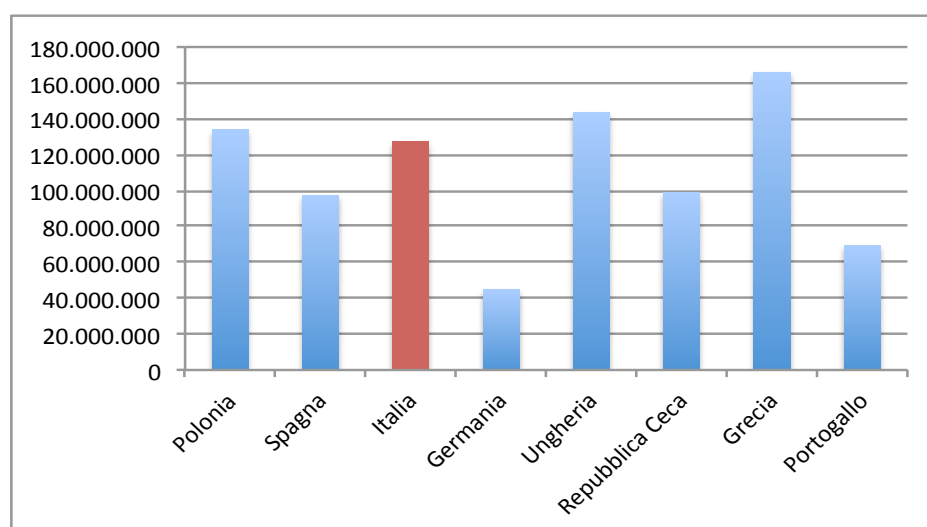
Tale ipotesi però è indebolita dalla misura della dimensione media dei Grandi Progetti approvati (non è disponibile il valore complessivo dei Progetti notificati-*submitted*) che comprende sia il finanziamento comunitario che la quota nazionale: in Polonia è di 226 milioni, in Spagna di 282 ma in Italia di 410 milioni (ossia 19 miliardi totali di GP - nazionali e comunitari - spalmati in 47 progetti) e in Germania 129 mila.

Se consideriamo soltanto il valore dei Fondi comunitari (FESR+FC) impiegati per i Grandi Progetti ed escludiamo le risorse nazionali, la Polonia utilizza mediamente circa 130 mila euro di Fondi Europei per ciascun progetto, l'Italia 127 mila, la Spagna 97 mila e la Germania 45 mila.

Dunque, da questi dati sembra emergere che:

- i Grandi Progetti approvati in Italia sono mediamente più grandi rispetto a quelli degli altri grandi beneficiari. Ciò potrebbe essere letto secondo un'altra lente: l'Italia ha i Grandi Progetti più cari d'Europa, circa il doppio della media europea.
- l'Italia ha concentrato risorse comunitarie sui Grandi Progetti tanto quanto la Polonia e maggiormente rispetto alla Spagna, ma meno della Grecia e dell'Ungheria.

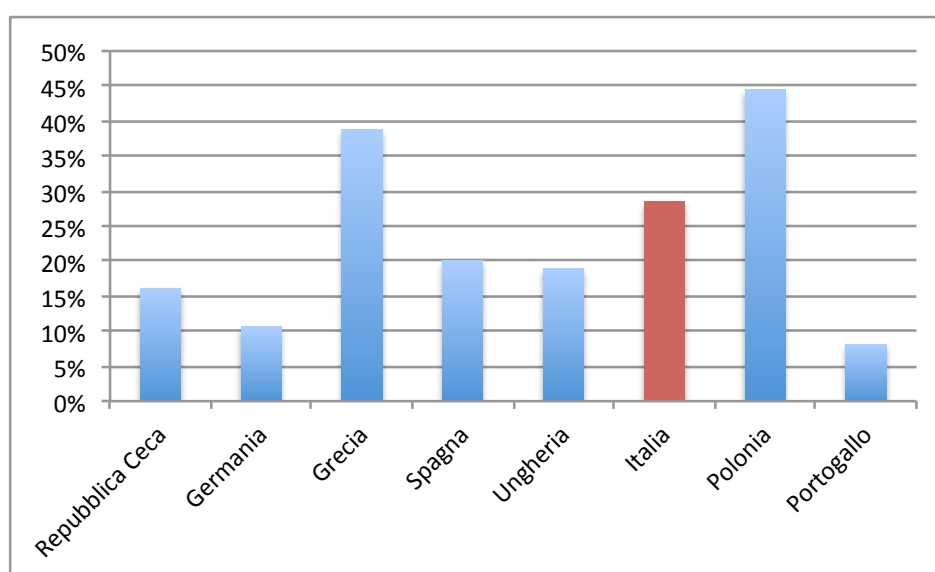
Fig. 2.30 - Dimensione media del contributo comunitario dei Grandi Progetti nei Paesi Membri – (quota comunitaria – FESR+FC)



Fonte: elaborazione su dati DG Regio aprile 2014

Considerando il valore del contributo comunitario impiegato nei Grandi Progetti approvati, vediamo che la Polonia ha allocato il 44% della sua dotazione (FESR e Fondo di Coesione equivalente a 57mld) in Grandi Progetti, l'Italia circa un terzo (28% su 21mld) e la Spagna il 20% (su 26,6 mld FESR e Fondo di Coesione). La Germania soltanto il 10%.

Fig. 2.31 - Quota di Fondi Strutturali (FESR e Fondo di Coesione) impiegati sui Grandi Progetti approvati per i maggiori beneficiari



Fonte: Elaborazioni su Dati DG Regio aprile 2014

E' però vero che l'Italia abbia dimostrato forti criticità sul terreno dei Grandi Progetti. Come ricordato prima, all'inizio del ciclo di programmazione erano stati previsti 77 Grandi Progetti, ma durante il periodo ne sono stati ritirati 12, notificati 51 e approvati 37 fino al dicembre 2013, di cui 10 solo nel 2013. La gestione dei Grandi progetti in Italia è una questione interessante perché racchiude alcune emblematiche difficoltà, sottolineate dalla Commissione (Piazzi, 2013): la qualità tecnica dei formulari presentati, i tempi di reazione alle richieste di informazione o chiarimenti a seguito dell'esame dei formulari da parte della Commissione, le Valutazioni di Impatto Ambientale, le procedure per gli appalti pubblici. Il risultato di tale gestione problematica dei Grandi Progetti è che l'Italia, nell'attuale periodo di programmazione, non avrà più il tempo di notificare e fare approvare altri Grandi progetti da attuare entro i termini di ammissibilità e realizzazione. In definitiva, sulla base dei dati disponibili sui Grandi Progetti approvati, gli unici che ci consentano di confrontare l'Italia agli altri Paesi Membri, non siamo in grado di fare emergere la presunta maggiore frammentazione italiana, ma possiamo affermare che:

- ✓ l'Italia ha i Grandi Progetti approvati con il più alto costo totale dell'investimento per ciascun progetto e ciò dipende soprattutto dal consistente contributo nazionale;
- ✓ a fronte di una tale dimensione dei GP, l'Italia non è riuscita a spendere le risorse relative, prorogando di anno in anno grazie al ricorso alle *sospensioni* del disimpegno, fino a concentrare eccessivamente la spesa negli anni finali;
- ✓ a livello europeo, la quantità e la dimensione dei Grandi Progetti non sono fattori che di per sé riescono a spiegare le differenze di implementazione dei Fondi Strutturali. Se è vero che i Grandi Progetti comportano maggiori difficoltà di tipo amministrativo, ci sono alcuni Paesi che sono riusciti ad affrontarle, come nel caso della Polonia, mentre altri non sono stati in grado di farlo, come nel caso dell'Italia o della Romania.

Di particolare interesse è il caso della Polonia, che ha registrato un'elevata capacità di spesa nonostante l'elevato numero di GP. Tale risultato deriva dalla realizzazione di grosse infrastrutture attraverso bandi internazionali affidati a un *main contractor*. Inoltre, realizzando grosse infrastrutture, la Polonia ha scelto la pratica del *front loading*, ossia un'operazione di concentrazione della spesa negli anni iniziali. I bandi vengono lanciati prima e la spesa accumulata sin dall'inizio. Le infrastrutture, inoltre, sono costruite in tempi rapidi da imprese estere, spesso americane o tedesche. E' anche il caso di segnalare

la tendenza polacca alla costruzione di infrastrutture con effetti positivi “a breve termine” e a supporto “elettorale” dei leader politici subnazionali, come dimostrerebbe la proliferazione di acquapark e aeroporti nelle piccole città della Polonia. Il focus eccessivo sulla velocità dell’assorbimento riduce la pianificazione strategica e rafforza le reti di clientelismo (Dabrowski, 2014).

In Italia, come abbiamo visto, avviene l’esatto contrario nell’andamento della spesa dei Grandi Progetti. La spesa viene concentrata soltanto negli anni finali. Quanto alla frammentazione, che non si evince dai dati dei GP, essa potrebbe verificarsi invece con la restante quota di risorse utilizzata per interventi inferiori ai 50 milioni di euro, distribuita tra migliaia di progetti piccoli e inefficaci. Nel periodo 2000-2006 in Italia veniva riscontrato un numero eccessivo di interventi e ciò veniva considerato uno degli elementi critici responsabili dell’insuccesso dei Fondi, mentre le Autorità di Gestione impegnate su poche priorità ed interventi hanno rappresentato dei casi di successo (EPRC 2009). Tale confronto europeo, però, per il periodo 2007-2013 non è possibile a causa della mancanza di dati per molti Paesi. Un confronto possibile, realizzato sulla base di stime fornite dalla DG Regio, ci consente di paragonare Italia e Spagna. In Italia, al 31 dicembre 2013, sono state finanziate più di 700 mila operazioni per il periodo 2007-2013 (dati DPS-OpenCoesione) mentre in Spagna le stime della Commissione (EEN Spagna 2014) contano circa 500 mila operazioni finanziate da una quantità più elevata di risorse. Dunque, stando a queste stime, in Spagna si riscontrerebbe un minor grado di frammentazione rispetto all’Italia, e questo si riflette anche sul numero di Grandi Progetti che i maggiori Paesi beneficiari hanno inviato a Bruxelles. Per riscontrare tale polverizzazione delle operazioni finanziarie nel dettaglio italiano, rimandiamo al prossimo capitolo.

Tabella 2.3 – Numero di Grandi Progetti presentati alla Commissione Europea per stato
Membro (30 marzo 2014)

Grandi Progetti 2007-2013					
Paese	Notificati	Approvati	Paese	Notificati	Approvati
Polonia	262	190	Bulgaria	25	16
Romania	96	89	Regno Unito	17	12
Spagna	92	55	Slovenia	16	13
Grecia	73	37	Estonia	13	9
Italia	69	47	Croazia	12	n.d.
Ungheria	64	28	Lituania	10	6
Repubblica Ceca	58	37	Lettonia	8	8
Germania	46	38	Malta	7	7
Portogallo	41	17	Cipro	3	2
Francia	39	32	Irlanda	3	3
Slovacchia	32	19	Austria	1	n.d.

Fonte: elaborazione su dati DG Regio 2014

Tabella 2.4 – Dimensione media dei Grandi Progetti nei Paesi Membri (Milioni di euro
per GP – contributo comunitario e nazionale)

2007-2013			
Paese	Dimensione media	Paese	Dimensione media
Italia	411	Romania	155
Grecia	308	Slovenia	142
Spagna	282	Lettonia	139
Francia	239	Regno Unito	132
Polonia	227	Germania	129
Portogallo	220	Lituania	118
Media UE	219	Cipro	111
Ungheria	213	Irlanda	106
Bulgaria	210	Estonia	84
Repubblica Ceca	180	Malta	60
Slovacchia	173		

Fonte: elaborazione su dati DG Regio 2014

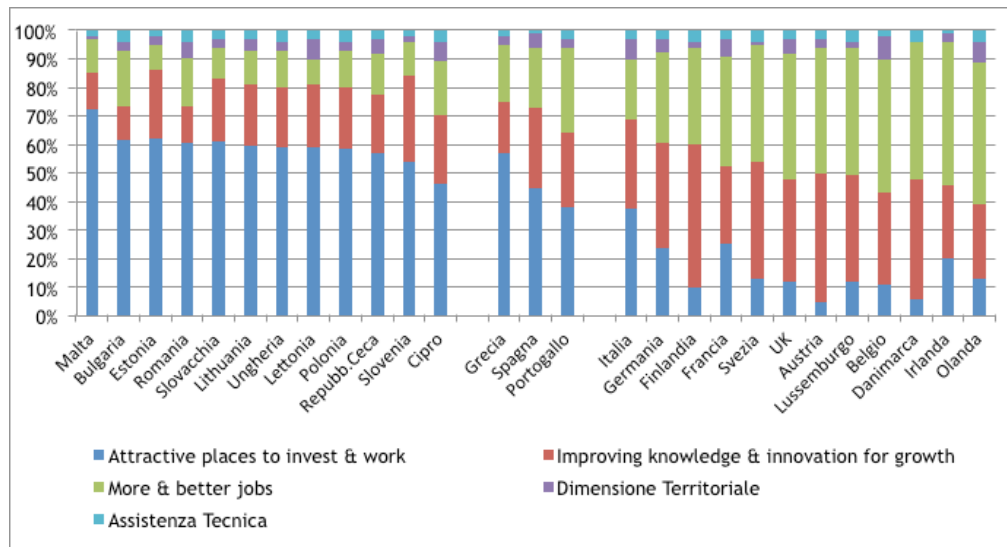
Per terminare la nostra analisi sulla tipologia degli interventi e il loro impatto sul grado di implementazione, prendiamo in considerazione il contenuto tematico della Politica di Coesione. La scelta di concentrare o frammentare i Fondi Strutturali su un *range* più o meno ampio di settori tematici ha un peso sull'efficienza dell'implementazione? Ciascuna regione decide il mix di politiche che meglio calza sul proprio territorio, sulle proprie esigenze di sviluppo. In genere, le regioni meno sviluppate inizialmente si concentrano sugli investimenti che potremmo definire “materiali” (come nel caso delle infrastrutture) e

solo in seguito su quelli “soft”, come innovazione, capitale umano e ricerca (Ferry 2013). Ciascun mix di politiche però comporta costi amministrativi e oneri differenti. Sappiamo che, parafrasando i risultati della ricerca Sweco (2010), i programmi che contengono sia l’uno che altro tipo di investimento, che potremmo definire “misti”, rispetto a quelli incentrati sui trasporti e le infrastrutture e quelli orientati sull’innovazione e gli interventi immateriali, hanno un carico di lavoro e i costi amministrativi più alti da sostenere. La misura in cui i fondi sono suddivisi in un ampio ventaglio di settori di policy o, al contrario, concentrati su temi specifici, ha un impatto sull’efficienza dell’implementazione, poiché influisce sulla complessità delle strutture che occorrono per gestirli e sugli sforzi amministrativi richiesti nella gestione, monitoraggio e valutazione (Ferry, 2013).

La figura 2.30 mostra l’orientamento tematico dei Paesi Membri sulla base della categorizzazione proposta dall’Agenda di Lisbona e divide l’Europa in tre parti. I Paesi UE 12 sono concentrati tutti sul tema “*Attractive places to invest and work*”, che consiste negli investimenti in infrastrutture nel settore dei trasporti, energia, banda larga e ambiente: le condizioni preliminari per lo sviluppo. Sul lato opposto si osserva la forte concentrazione tematica della Finlandia sulla ricerca e l’innovazione e dell’Olanda e Irlanda su capitale umano e mercato del lavoro.

L’Italia ha una forte eterogeneità delle tematiche finanziate ma ciò deriva soprattutto dalla differente situazione interna, caratterizzata dalle Regioni del Centro-Nord che hanno investito la maggior parte delle risorse in interventi immateriali legati all’innovazione e alle risorse umane, mentre nelle Regioni Convergenza le infrastrutture materiali hanno avuto un peso maggiore. Non siamo in grado di valutare quanto questa frammentazione tematica a livello nazionale abbia inciso sulla capacità di gestire un’elevata dotazione finanziaria. Possiamo però sottolineare come essa abbia probabilmente rappresentato una difficoltà soprattutto per l’Italia delle regioni Convergenza, e che Francia, Portogallo e Germania presentano medesimi livelli bassi di concentrazione tematica ma performance di spesa più soddisfacenti.

Fig. 2.30 – Orientamento tematico e concentrazione dei Programmi Operativi 2007-2013
(% Allocato).



Fonte: "Cohesion policy: Strategic report 2010 on the implementation of the programmes 2007-2013" Commissione Europea 2010, in Ferry (2013)

Capitolo 3.

Dentro il cuore del caso italiano: un'analisi delle criticità

3.1 Introduzione

Fino all'attuale periodo di programmazione la politica di coesione attuata in Italia è stata da più parti considerata, se non fallimentare, ampiamente deludente. I risultati, evidenziati da una serie consistente di studi di valutazione, hanno restituito un quadro poco esaltante per il Mezzogiorno italiano in termini macro e micro economici (Scalera e Zazzaro 2010; Corte dei Conti 2011; Prota e Viesti, 2012) e hanno puntato il dito sulle tante debolezze e nervi scoperti della gestione italiana, che vanno dal sistematico ritardo con cui l'Italia ha utilizzato le risorse nei cicli di programmazione, alla scarsa qualità progettuale dovuta all'abuso di progetti coerenti e la diluzione dell'impatto "a data da destinarsi", dalla frammentazione in una miriade di interventi, alla lentezza nei tempi di realizzazione fino all'interferenza della politica e dei poteri locali concentrati più sulla massimizzazione dell'impatto politico piuttosto che economico e l'inefficienza della pubblica amministrazione. Ancora più scoraggiante sembra essere l'uso dei Fondi Strutturali 2007-2013, un ciclo in forte difficoltà sin dalle prime battute, che lascia intravedere lo spauracchio di un disastroso fallimento e la nefasta "restituzione" di Fondi Strutturali inutilizzati a Bruxelles. Alcuni degli elementi critici che erano stati individuati nella precedente programmazione come responsabili del fallimento della politica regionale, non sembrano essere stati intaccati nell'attuale ciclo, a fronte di una sostanziale inerzia della politica.

Il secondo capitolo, concentrato sulla posizione italiana nel contesto europeo, ha raccontato che l'attuazione dei programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali 2007-2013 ha comportato in tutti gli Stati membri seri problemi nella fase di avvio, dovuti tanto alla complessità del nuovo impianto normativo quanto alla crisi finanziaria e gli effetti delle misure di austerità, che hanno ridotto la liquidità e la propensione agli investimenti delle imprese e la disponibilità di cassa delle autorità locali responsabili dell'attuazione dei Fondi. Dalla fine del 2009, però, quasi tutti gli Stati membri hanno progressivamente recuperato i ritardi accumulati, mentre l'Italia è stata l'unica a rimanere al palo, continuando a manifestare anche negli anni successivi enormi difficoltà, riscontrate soprattutto nei POR Convergenza. Per quali ragioni?

Nel 2011, appena diventato il primo Ministro per la Coesione Territoriale della storia della Repubblica Italiana, Barca prova a dare una spiegazione. Nella sua *Relazione alle Commissioni Bilancio di Camera e Senato* segnala quattro fattori che, cumulati, hanno comportato il “ritardo straordinario” dall’Italia, soprattutto in quattro delle otto Regioni del Mezzogiorno: l’insufficiente funzione di indirizzo e presidio dei centri nazionali di competenza e di coordinamento e la debolezza del livello regionale di governo; le “incertezze finanziarie” dovute ai tagli delle risorse ordinarie e delle risorse del Fondo Sviluppo e Coesione (ex FAS) insieme all’effetto di *crowding out* (cosiddetto di “spiazzamento”) della spesa prodotto dal patto di stabilità interno; la frammentazione degli interventi, che ha disperso l’impegno dell’amministrazione e della politica e l’attenzione dei cittadini; la focalizzazione sui processi anziché sui risultati accompagnata da una difficoltà di mobilitazione dei cittadini (Barca 2011).

Di fronte a queste forti criticità, l’Italia è riuscita a conservare le risorse solo grazie all’adozione di alcune soluzioni provvidenziali: un intervento europeo generalizzato e un set di provvedimenti nazionali. Da una parte la Commissione ha modificato per i primi tre anni la regola del de-finanziamento N+2, risolvendo momentaneamente la pressione di spesa con l’introduzione della regola N+3, ma in realtà posticipando il problema agli anni successivi. A livello nazionale, tre “marchingegni” dall’effetto temporaneo sono stati adottati nel corso del 2011 per evitare il disimpegno (Barca 2011): la revisione Programmi operativi, consistente nella riduzione del cofinanziamento nazionale per massimizzare il “tiraggio” dei Fondi comunitari a parità di spesa; l’accelerazione della selezione dei Grandi Progetti in Campania, Calabria e Sicilia da sottoporre alla Commissione, per “abbattere” gli importi in scadenza e il ricorso agli “strumenti di ingegneria finanziaria”, per i quali il trasferimento dei fondi comunitari è considerato temporaneamente come spesa certificata dalla Commissione, ma ai quali non è conseguito un effettivo impiego delle risorse per le imprese (*ibid.*). L’adozione di tali strumenti ha contribuito provvidenzialmente alla riduzione dell’importo da rendicontare a fine 2011, portandolo per la Convergenza dai 5,9 miliardi di euro di fine maggio a 2,1 miliardi del 28 novembre.

In più, l’adozione del Piano di Azione Coesione nel 2011, preceduta dalla Delibera CIPE 1/2011 che fissava target di impegno e spesa certificata alla Commissione Europea al 31 maggio, 31 ottobre e 31 dicembre con la previsione di sanzioni finanziarie, ha rappresentato la vera e propria salvezza delle risorse comunitarie.

Infine, un altro apporto all’accelerazione della spesa è stato l’allentamento del Patto di Stabilità alla fine del 2011, attraverso l’esclusione della spesa del cofinanziamento

nazionale dei Fondi Strutturali dal calcolo dei limiti di spesa previsti in ossequio del Patto di Stabilità Interno (DL 201/2011)⁸⁷. Tramite questo provvedimento, concepito per compensare i debiti delle pubbliche amministrazioni, si introduceva un “Fondo di compensazione degli interventi volti a favorire lo sviluppo”, dotato di 1 miliardo di euro annui derivanti dalla riduzione del cofinanziamento nazionale per le regioni negli anni 2012, 2013 e 2014⁸⁸. Tale deroga al patto di stabilità rappresentava un vero e proprio “volano” che colpiva una delle più importanti criticità riscontrate e supportava la capacità finanziaria delle autorità locali e regionali per investire nello sviluppo. Il taglio della spesa, dovuto alla politica di consolidamento fiscale, ha rallentato l'implementazione dei programmi operativi, facendo venire meno i fondi di cofinanziamento nazionale. In questo quadro, l'adozione di un Fondo speciale escluso dai vincoli del Patto rappresentava puro ossigeno ai fini dell'accelerazione della spesa. Ulteriori iniziative per accelerare la spesa sono state l'introduzione di nuove procedure più snelle a livello centralizzato risparmiare tempo e ridurre i tempi delle dispute, l'assunzione di nuovo personale, cambiamenti organizzativi, formazione e riallocazione delle risorse all'interno dei programmi (EEN – Italia, 2013).

In questo ultimo capitolo coglieremo la fotografia delle differenze di implementazione tra le regioni italiane e tra i Programmi Operativi e, sulla scia di quanto visto nel capitolo precedente, valuteremo quanto abbiano influito sul grado di implementazione alcune variabili come la dimensione finanziaria dei Programmi e il ritardo ereditato dal ciclo precedente. Successivamente analizzeremo le cause del ritardo secondo uno schema che comprende tre categorie: i fattori finanziari, politici, amministrativi.

3.2 L'assorbimento finanziario nelle regioni italiane

Nonostante i provvedimenti tesi all'accelerazione dell'implementazione finanziaria l'Italia ha mantenuto una performance tra le più basse d'Europa. In questa sezione verificheremo il quadro di attuazione dei Fondi Strutturali e analizzeremo le differenze nell'avanzamento finanziario tra i Programmi Operativi al 31 dicembre 2013, ossia la conclusione del settimo anno a disposizione per spendere. Il Quadro Strategico Nazionale 2007-2013

⁸⁷ L'introduzione della deroga al Patto di Stabilità, concepita per mitigare i suoi effetti, è stata inserita nel “Decreto Salva Italia”, che attuava per la terza volta in un anno un taglio alla spesa.

⁸⁸ Nel 2013 la dotazione è stata elevata fino a 1,8 miliardi.

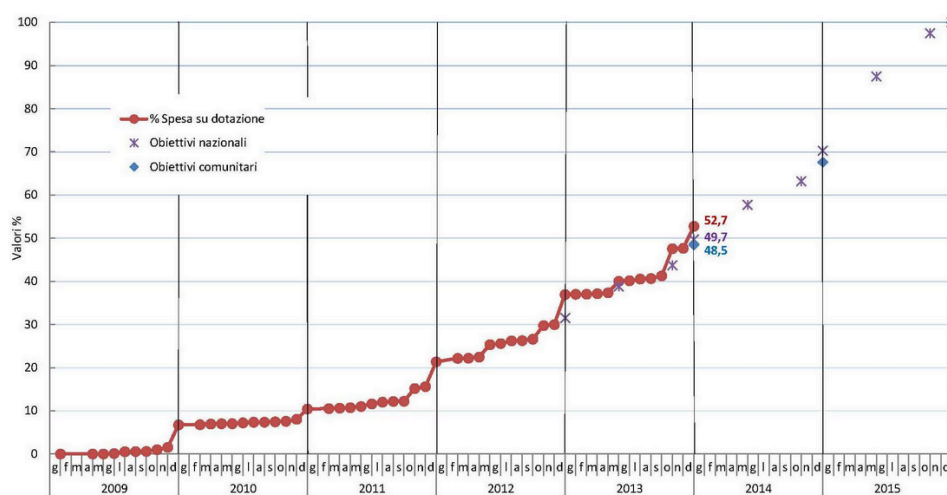
prevedeva 28,7 miliardi di Fondi Strutturali e un cofinanziamento nazionale di 31,6 miliardi per un totale di 124,7 miliardi comprendenti anche i 64,4 miliardi dell'ex FAS, della cui riduzione drastica parleremo più avanti. Le regioni dell'Obiettivo Convergenza, destinatarie inizialmente di 21,6 miliardi di Fondi Strutturali e di 21,8 miliardi di cofinanziamento nazionale, hanno subito nel corso del ciclo di programmazione una riduzione di circa 11 miliardi, imputabile all'intervento del PAC (10,9 miliardi) e al disimpegno occorso ai Programmi Operativi FSE Sicilia e Attrattori Culturali (in totale 63,7 milioni). L'ammontare complessivo per l'Obiettivo Convergenza è così passato a 32,55 miliardi di euro.

Tabella 3.1 - Dotazione del QSN 2007-2013 in Italia

	FONDI STRUTTURALI (contributo comunitario)	COFINANZIAMENTO NAZIONALE INDICATIVO (*)	FAS (**)	TOTALE
Totale QSN 2007-2013	28,7	31,6	64,4	124,7
CONV + ST	21,6	21,8		
CRO + ST	6,3	9,6		
COOPERAZIONE TERRITORIALE	0,8	0,2		
Di cui:				
Centro Nord (***)	4,9	7,5	9,7	23,0
Mezzogiorno (***)	23,0	23,9	54,7	101,6

Fonte: QSN 2007-2013

Fig. 3.1 - Avanzamento della spesa certificata all'UE per i Programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali al 31 dicembre 2013



Fonte: DPS 2014 - percentuale della spesa certificata all'UE rispetto alla dotazione finanziaria disponibile.

Nota: Gli obiettivi nazionali sono stati definiti dal Comitato QSN del 9 aprile 2013, gli obiettivi comunitari sono quelli definiti dalla regola "n+2".

I dati ufficiali al 31 dicembre 2013 (MEF-IGRUE) segnalano una spesa complessiva certificata all'UE pari a poco più di 25 miliardi di euro⁸⁹, corrispondente al 52,7% delle risorse programmate per il ciclo 2007- 2013, che supera l'obiettivo di spesa comunitario (48,5%) e quello nazionale (49,7%).

La classifica tra i Programmi Operativi segna una netta contrapposizione tra regioni del Centro-Nord e del Mezzogiorno. Nel complesso dei Fondi Strutturali, ci sono 16 punti di differenza tra le medie (50% contro il 66,5%), ma il vero divario risiede nell'utilizzo del FESR, la cui spesa ammonta al 47,5% della dotazione nelle regioni Convergenza mentre al 63,4% nelle regioni Competitività. Una distribuzione letteralmente spaccata in due, con la sola eccezione della Basilicata che ha una performance superiore a Lazio e Molise.

Considerando il solo FESR, se le regioni Competitività hanno performance di sostanzialmente simili, tutte concentrate in un *range* di 10 punti percentuali, con gli exploit di Toscana (68,5%), Emilia Romagna (66,6%) e Piemonte (66%), tra le regioni del Sud vige una maggiore differenziazione di spesa, con la Basilicata (59,2%) che ha una performance di assorbimento quasi doppia rispetto al 33,5% della Campania. Inoltre si noti, nella zona Convergenza, la generale “migliore” performance di spesa dei PO gestiti a livello nazionale rispetto a quelli regionali, come il PON Ricerca e Competitività, PON Governance e AT e PON Sicurezza, ad esclusione del PON Reti e Mobilità.

Tabella 3.2 - Stato di attuazione dei Fondi Strutturali 2007-2013 al 31 dicembre 2013

		(milioni di euro e %)				
		Risorse programmate	Spese certificate		Totale da spendere entro 2015	Livello minimo da spendere per N+2 nel 2014
		v.a.	v.a.	%	v.a.	v.a.
Convergenza	POIN	1.708,8	844,0	49,4	864,7	425,0
	PON	7.846,4	4.142,8	52,8	3.703,6	1.256,9
	POR	16.179,6	6.753,9	41,7	9.425,7	2.612,3
	Totale	25.734,8	11.740,7	45,6	13.994,1	4.294,2
	PON	1.913,9	1.238,3	64,7	675,6	199,2
	FSE POR	4.902,4	2.728,0	55,6	2.174,4	903,2
Totale		6.816,3	3.966,3	58,2	2.850,0	1.102,4
Totale		32.551,1	15.707,0	48,3	16.844,0	5.396,6
Competitività	POR	7.637,4	4.621,1	60,5	3.016,3	1.073,6
	Totale	7.637,4	4.621,1	60,5	3.016,3	1.073,6
	PON	72,0	50,0	69,5	22,0	4,0
	FSE POR	7.486,9	4.779,6	63,8	2.707,3	873,9
	Totale	7.558,9	4.829,6	63,9	2.729,3	878,0
Totale		15.196,4	9.450,7	62,2	5.745,6	1.951,6
Totale		47.747,4	25.157,8	52,7	22.589,6	7.348,2

Fonte: elaborazioni DPS – DGPRUC su dati MEF-IGRUE (DEF, aprile 2014)

⁸⁹ La spesa certificata totale corrisponde al dato comunicato alla Commissione UE necessario per chiedere il rimborso della quota comunitaria.

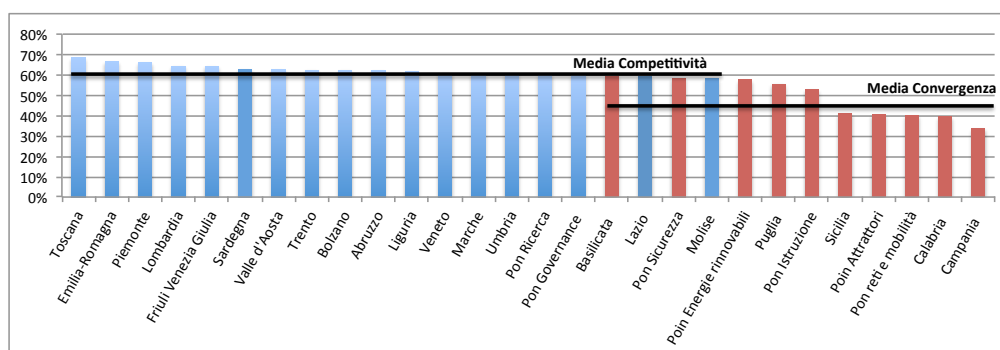
Tabella 3.3 – Risorse programmate e spese certificate al 31 dicembre 2013

(milioni di euro e %)

		Risorse programmate	Spese certificate		Totale da spendere entro 2015	Livello minimo da spendere per N+2 nel 2014		
		V.G.	V.G.	%	V.G.	V.G.		
Convergenza	POIN	Poin Attrattori	636,9	255,1	40,0	381,9	208,9	
		Poin Energie	1.071,9	589,0	54,9	482,9	216,1	
	PON	Pon GAT	226,2	132,5	58,6	93,7	37,4	
		Pon Istruzione	510,8	248,2	48,6	262,6	139,3	
		Pon Reti	1.833,0	679,4	37,1	1.153,6	218,5	
	FESR	Pon Ricerca	4.424,4	2.584,8	58,4	1.839,6	719,9	
		Pon Sicurezza	852,1	497,9	58,4	354,1	142,1	
	POR	Por Basilicata	752,2	445,4	59,2	306,8	105,7	
		Por Calabria	1.998,8	729,3	36,5	1.269,5	426,5	
		Por Campania	4.576,5	1.454,6	31,8	3.121,9	390,0	
		Por Puglia	4.492,3	2.484,6	55,3	2.007,7	664,2	
		Por Sicilia	4.359,7	1.639,9	37,6	2.719,9	1.025,8	
	Totale		25.734,8	11.740,7	45,6	13.994,1	4.294,2	
	FSE	PON	Pon GAS	428,0	265,1	61,9	162,9	56,4
			Pon Istruzione	1.485,9	973,2	65,5	512,7	142,8
POR		Por Basilicata	322,4	230,5	71,5	91,9	33,8	
		Por Calabria	800,5	476,7	59,6	323,8	124,5	
		Por Campania	868,0	439,5	50,6	428,5	193,4	
		Por Puglia	1.279,2	699,8	54,7	579,4	261,0	
		Por Sicilia	1.632,3	881,5	54,0	750,8	290,5	
		Totale	6.816,3	3.966,3	58,2	2.850,0	1.102,4	
Totale		32.551,1	15.707,0	48,3	16.844,0	5.396,6		
Competitività	FESR	Por Abruzzo	317,8	192,3	60,5	125,5	46,4	
		Por Emilia R.	383,2	250,0	65,2	133,3	8,4	
		Por Friuli VG	233,2	149,6	64,1	83,6	26,3	
		Por Lazio	736,9	433,2	58,8	303,8	125,3	
		Por Liguria	525,9	318,5	60,6	207,4	79,8	
		Por Lombardia	531,8	334,7	62,9	197,0	64,8	
		Por Marche	285,8	171,2	59,9	114,6	45,7	
		Por Molise	192,5	111,8	58,1	80,7	32,8	
		Por PA Bolzano	73,9	46,0	62,2	27,9	10,3	
		Por PA Trento	62,5	37,4	59,8	25,1	10,9	
		Por Piemonte	1.068,7	641,5	60,0	427,2	167,4	
		Por Sardegna	1.361,3	784,8	57,7	576,5	217,1	
		Por Toscana	1.023,1	645,1	63,1	378,0	105,3	
		Por Umbria	343,8	204,8	59,6	139,0	56,7	
		Por VdA	48,5	28,6	59,0	19,9	8,0	
		Por Veneto	448,4	271,5	60,6	176,9	68,5	
	Totale		7.637,4	4.621,1	60,5	3.016,3	1.073,6	
	FSE	PON	Pon AS	72,0	50,0	69,5	22,0	4,0
		Por Abruzzo	316,6	184,2	58,2	132,4	53,6	
		Por Emilia R.	847,2	579,4	68,4	267,8	21,3	
		Por Friuli VG	316,6	218,8	69,1	97,9	21,4	
		Por Lazio	730,5	428,5	58,7	302,0	124,4	
		Por Liguria	391,7	230,2	58,8	161,5	66,6	
		Por Lombardia	796,2	478,6	60,1	317,6	121,0	
Por Marche		278,7	169,8	60,9	108,9	41,7		
FSE	POR	Por Molise	102,9	61,9	60,1	41,0	15,4	
	Por PA Bolzano	150,2	89,0	59,2	61,3	25,1		
	Por PA Trento	217,3	169,9	78,2	47,3	-		
	Por Piemonte	1.001,1	643,2	64,2	357,9	113,8		
	Por Sardegna	675,1	468,5	69,4	206,6	67,4		
	Por Toscana	659,6	421,6	63,9	238,0	77,6		
	Por Umbria	227,4	137,9	60,7	89,5	35,1		
	Por VdA	64,3	39,2	61,1	25,0	10,2		
Totale		7.558,9	4.829,6	63,9	2.729,3	878,0		
Totale		15.196,4	9.450,7	62,2	5.745,6	1.951,6		
Totale		47.747,4	25.157,8	52,7	22.589,6	7.348,2		

Fonte: elaborazioni DPS – DGPRUC su dati MEF-IGRUE (DEF, aprile 2014)

Fig. 3.2 - Tasso di assorbimento finanziario dei Programmi Operativi FESR al 31 dicembre 2013



Fonte: elaborazioni su dati IGRUE

I dati segnalano come il problema italiano sia soprattutto, ma non esclusivamente, concentrato sulle regioni del Mezzogiorno, dove si concentra l'80% del FESR, e che l'utilizzo di quest'ultimo sia generalmente più difficile da impegnare rispetto al FSE, come già abbiamo avuto modo di approfondire nel corso del secondo capitolo⁹⁰. In sintesi, la situazione appare drammatica in Calabria, Campania e Sicilia, ma possono essere considerate problematiche anche le performance di Puglia e Basilicata (rientrata nell'Obiettivo Convergenza dopo il *sostegno transitorio*) oltre che dei due Programmi interregionali e dei Programmi nazionali Reti e Mobilità e Sicurezza. Anche nelle regioni Competitività è degna di attenzione la scarsa performance di Lazio, Molise, Umbria, Marche.

A cosa si deve la profonda differenza di performance tra Centro-Nord e Sud? In via preliminare si osserva che le Regioni del Centro-Nord hanno storicamente un'impostazione caratterizzata da una centralizzazione della politica di coesione meno radicale rispetto alle regioni del Mezzogiorno⁹¹ (Profeti, 2013), che nel corso dei cicli di programmazione ha permesso lo sviluppo di una migliore capacità di pianificazione la quale sembra mancare nelle regioni del Sud (Milio 2010); le aree coinvolte, a livello sub-regionale, sono state spesso più ridotte rispetto ai territori regionali del Sud. Due approcci

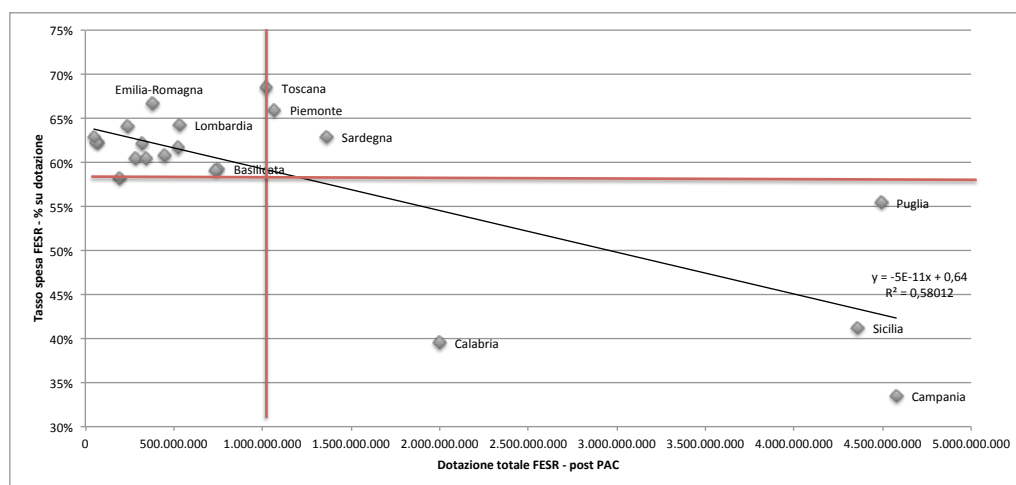
⁹⁰ Ciò non risulta vero per alcune regioni, in cui la spesa del FSE supera quella del FESR, come in Puglia, Abruzzo, Lombardia, Marche, Bolzano, Toscana e Val d'Aosta.

⁹¹ Con riferimento al ciclo 2000-2006, basti pensare che "i piani elaborati dalle regioni del Mezzogiorno dovevano essere collegati ad un unico programma quadro multiregionale negoziato dal governo centrale (il QCS) mentre le regioni del centro-nord predisponavano autonomi programmi regionali", segno di una "ingerenza del governo centrale decisamente più ampia" nei confronti delle regioni del Mezzogiorno (Profeti, 2013).

allo sviluppo radicalmente differenti, sia nella sostanza (in termini di obiettivi e priorità) che nella forma (in termini di programmazione soggetta a procedure e metodi di implementazione separati).

In secondo luogo, sembra essere particolarmente decisiva la minore dotazione di risorse nell'influenzare il divario di performance. La dimensione più limitata dei Programmi del Centro-Nord (con una media di quasi 500 milioni di euro contro i 3,2 miliardi per le regioni Convergenza) e la maggiore concentrazione di obiettivi e priorità ha determinato non solo risultati più tangibili (EEN – Italia, 2013) ma anche una gestione più efficiente. Il valore finanziario e strategico della politica di coesione nelle regioni Convergenza è imparagonabile a quello delle regioni Competitività. Le risorse comunitarie e il cofinanziamento nazionale FESR corrispondono al 40,4% dell'investimento fisso lordo medio annuo del settore pubblico nelle regioni Convergenza, mentre nelle regioni competitività tale valore è del 4% (EEN – Italia, 2013).

Fig. 3.3 – Correlazione tra dotazione totale dei Programmi Operativi FESR (risorse comunitarie e nazionali) e capacità di spesa (al 31 dicembre 2013)



Fonte: elaborazione su dati DPS 2014

* La dotazione è calcolata dopo gli interventi nell'ambito del PAC che ha ridotto il cofinanziamento nazionale.

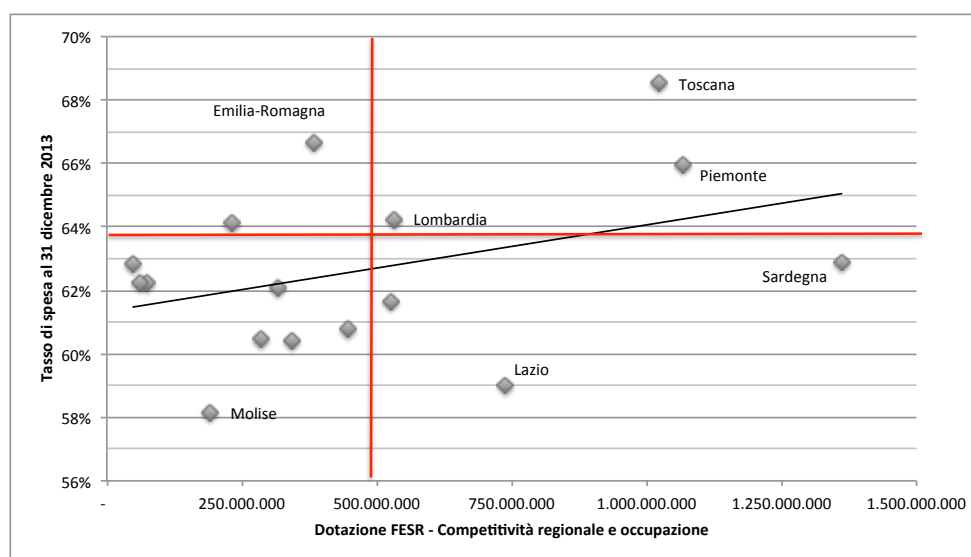
L'analisi della capacità di spesa tra le regioni italiane indica che la quantità di fondi assegnata alle regioni (risorse comunitarie e cofinanziamento nazionale) sia correlata alla performance di spesa. Dall'osservazione del coefficiente di correlazione è possibile verificare l'esistenza di una forte relazione. La correlazione è negativa e molto significativa ($r = -0,78$) mentre l'indice di determinazione lineare $R^2 = 0,6$ sembra avvalorare in modo

credibile la circostanza che le regioni del Centro-Nord abbiano una performance molto più alta di quelle del Mezzogiorno anche per via di un ammontare di risorse FESR più ridotto da gestire. Una relazione che se a livello europeo non sembrava potesse reggere (cfr. capitolo 2), qui invece sembra avere una capacità ben superiore di spiegare le differenze di implementazione finanziaria. In breve, le Regioni Convergenza evidenziano una certa difficoltà a gestire una dotazione così elevata, sebbene la Puglia, con una quantità totale di FESR da spendere paragonabile a quella siciliana e campana, sia capace di una performance di poco inferiore alla media nazionale.

La dotazione totale (quota comunitaria e nazionale) presa in considerazione in questa analisi empirica è aggiornata al 31 dicembre 2013, e ha già scontato le ripetute riduzioni previste dal PAC, che hanno tagliato il cofinanziamento nazionale di più di 2 miliardi per la Campania e la Sicilia, di 1 miliardo per la Calabria e 745 milioni per la Puglia, agendo sul valore della dotazione totale finale, fermo restando il cofinanziamento UE. Se, infatti, si calcolasse la correlazione tra la capacità di spesa del FESR e la dotazione iniziale, che ha pesato sul processo di implementazione dei primi 5 anni, si otterrebbe un indice di correlazione lineare ancora più significativo ($r = -0,82$), a dimostrazione del fatto che la diversa quantità di risorse da spendere nel medesimo arco temporale sia un fattore assolutamente cruciale nella performance di assorbimento. Tale ragionamento, tuttavia, non sembrerebbe applicabile alle regioni Competitività. La capacità della variabile della dimensione della dotazione di spiegare le differenze di performance si infrange nella constatazione che fra le regioni del Centro-Nord la quantità di risorse non appare giocare un ruolo cruciale. Anzi, sembrerebbe verificarsi l'effetto opposto: sono tendenzialmente le regioni con una più alta dotazione a registrare performance migliori rispetto a quelle con i Programmi più ristretti. Nonostante siano tutte concentrate in un "fazzoletto" di appena 10 punti percentuali, si registra un indice di correlazione positivo e non trascurabile ($r = 0,4$). Mentre Toscana e Piemonte, con un'elevata dotazione, sono tra le "migliori" nella performance, la maggior parte delle regioni con programmi più piccoli, ad esclusione dell'Emilia Romagna, si trovano sotto la media di spesa. Una relazione, questa, che potrebbe essere dovuta ad una maggiore pressione politica vista l'importanza finanziaria, ma che qui ci limitiamo a segnalare e che potrebbe non essere particolarmente significativa, data la sostanziale uniformità di performance tra le regioni Competitività.

Fig. 3.4 - Correlazione tra dotazione finanziaria FESR e capacità di spesa nelle regioni

Competitività



Fonte: elaborazione su dati IGRUE

Al di là di questa particolare configurazione delle regioni Competitività, rimane il fatto che la dimensione della dotazione finanziaria dei programmi, nel confronto tra regioni del Sud e del Centro-Nord, sembra avere un ruolo importante. Nonostante la migliore performance della zona Competitività regionale e occupazione, è innegabile che anche in queste regioni si siano verificate criticità e ritardi dovuti a cause talvolta simili a quelle manifestatesi nel Sud⁹². La taglia più piccola dei programmi, tuttavia, insieme ad una capacità amministrativa e una qualità istituzionale superiore (Brasili et al., 2013), ne ha ridotto le conseguenze e ha favorito un maggior grado di assorbimento.

La dotazione inferiore rispecchia differenti esigenze territoriale, ma anche una diversa impostazione in termini di obiettivi e priorità di sviluppo, dunque anche di strumenti adottati. Ciò appare evidente se si esamina la composizione degli Assi dei Programmi Operativi. D'altronde la stessa Banca d'Italia (2012) fa notare che la maggiore velocità di attuazione del FESR nelle regioni Competitività si debba, oltre alla dimensione dei programmi, anche alla tipologia degli interventi, più immateriali nel Centro-Nord, più infrastrutturali nel Sud. Una diversità di orizzonti e di attuazione che può essere rintracciata anche nella strategia di investimento. Mentre le regioni della zona Convergenza hanno teso i loro interventi alla "difesa della struttura economica esistente"

⁹² Oltre alla posizione delle regioni Competitività nella classifica europea, lo dimostra il fatto che Sardegna, Lazio, Piemonte, Umbria e Valle d'Aosta non abbiano raggiunto il target di spesa fissato dal Governo per l'ottobre 2013 (OpenCoesione 2013).

(EEN 2013), spesso supportando specializzazioni non competitive piuttosto che interventi volti a indirizzare un vero e proprio cambiamento strutturale, le regioni Competitività si sono rivolte maggiormente alle specializzazioni innovative (un esempio può essere il finanziamento dei numerosi poli tecnologici in Emilia-Romagna). Questa diversa qualità degli investimenti ha senz'altro inciso sul ritardo maturato, soprattutto in considerazione dei tempi di realizzazione delle infrastrutture nel Mezzogiorno, tema che approfondiremo in seguito.

Il risultato complessivo non cambia se ci spingiamo a testare la cosiddetta teoria della capacità di assorbimento (Milio, 2007; Horvat e Maier 2005), considerando l'allocazione pro-capite prevista dai Programmi Operativi FESR. In questo caso l'indice di correlazione rimane pressoché immutato ($r = -0,76$), anche se balzano all'attenzione alcune interessanti posizioni, come quella della Basilicata, prima fra le regioni Convergenza, che mostra una dotazione pro-capite tra le più elevate e superiore a quella della Campania, ultima in zona Convergenza, o la dotazione del Lazio, che presenta appena una dotazione di 137 euro pro-capite, tra le più esigue, ma nello stesso tempo non presenta una performance di spesa tra le migliori.

Tabella 3.4 - Dotazione pro-capite dei Programmi FESR 2007-2103 al 2007 (risorse comunitarie e cofinanziamento nazionale)

Regione	Dotazione Procapite	Regione	Dotazione Procapite
Calabria	1501	Abruzzo	264
Sicilia	1304	Friuli-Venezia Giulia	250
Puglia	1287	Piemonte	247
Basilicata	1272	Marche	192
Campania	1186	P.A. Bolzano	154
Sardegna	1025	Lazio	135
Molise	601	P.A. Trento	127
Umbria	399	Veneto	95
Valle d'Aosta	391	Emilia-Romagna	83
Liguria	330	Lombardia	56
Toscana	310		

Elaborazione su dati DG Regio e ISTAT (2007)

Tabella 3.5 – Tasso di cofinanziamento UE nei Programmi Operativi FESR 2007-2013

Regione	Tasso cofinanziamento UE	Regione	Tasso cofinanziamento UE
Calabria	50	Lombardia	40
Campania	50	Piemonte	40
Puglia	50	Marche	39
Sicilia	50	Emilia-Romagna	37
Lazio	50	Molise	37
Veneto	46	P.A. Bolzano	35
Umbria	43	Liguria	32
Abruzzo	40	Toscana	30
Sardegna	40	P.A. Trento	30
Basilicata	40	Friuli Venezia Giulia	24
Valle D'Aosta	40		

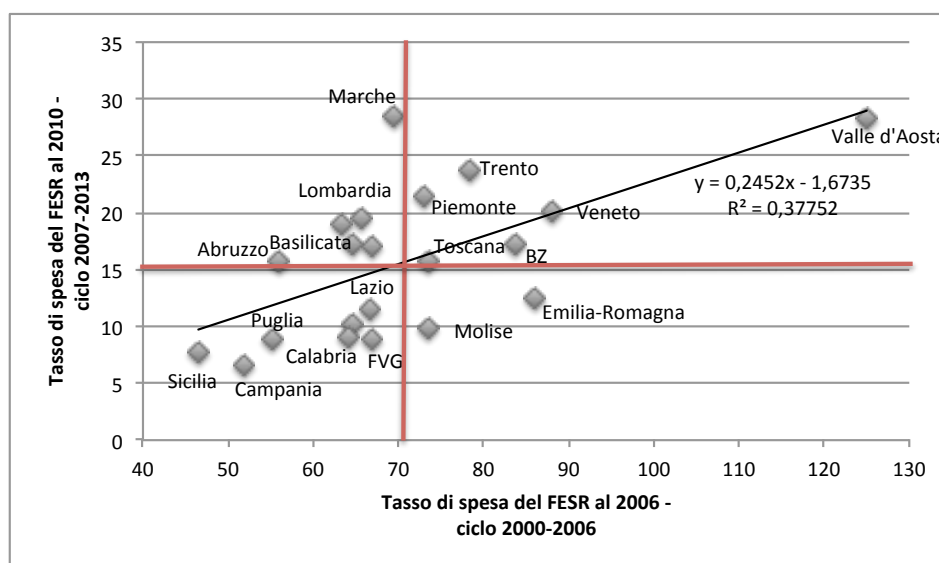
Fonte: elaborazioni su dati DG Regio 2007

Un altro filone di indagine più volte proposto (DEF 2014⁹³; EEN 2014) è quello che fa risalire il ritardo alla sovrapposizione tra il ciclo 2000-2006 e il ciclo 2007-2013. In effetti, la nostra analisi conferma la circostanza, già verificata in ambito europeo, che il ritardo con cui si conclude il periodo di programmazione 2000-2006 sia positivamente correlato al lento avvio del successivo ciclo. Il grado in cui le due variabili variano l'una in rapporto all'altra ($r=0,6$) testimonia la veridicità di quanto emerso dalle analisi qualitative (Sweco, 2010; DEF 2014⁹⁴; EEN 2014) e dalle interviste che costituiscono la base del presente lavoro, cioè che le Amministrazioni siano tutte orientate a non perdere risorse piuttosto che ad avviare la macchina del nuovo ciclo di Fondi.

⁹³ Allegato al Documento di Economia e Finanza 2014 “Relazione del Ministro dello Sviluppo Economico sugli interventi nelle aree sottoutilizzate” 8 aprile 2014

⁹⁴ Allegato al Documento di Economia e Finanza 2014 “Relazione del Ministro dello Sviluppo Economico sugli interventi nelle aree sottoutilizzate” 8 aprile 2014

Fig. 3.5 - Correlazione tra tasso di spesa FESR al 2006 e al 2010



Fonte: elaborazione su dati RGS-IGRUE

I dati, provenienti dal Sistema di Monitoraggio dei pagamenti della Ragioneria generale dello Stato, si riferiscono al tasso di spesa del FESR al 31 dicembre 2006 nelle regioni Obiettivo 1 e Obiettivo 2 per il periodo 2000-2006: due anni dalla fine del termine ultimo per spendere le risorse, fissato inizialmente per il 31 dicembre 2008. Le stesse regioni sono state fotografate al 31 dicembre 2010, il quarto anno della nuova programmazione 2007-2013. L'effetto di sovrapposizione è visibile. Buona parte delle regioni impegnate in una corsa alla spesa per non perdere le risorse nel biennio 2007-2008 tenderanno ad ignorare la partenza del nuovo ciclo e si ritroveranno con una performance molto bassa alla fine del 2010. Fra queste troviamo non solo le regioni del Mezzogiorno come Sicilia e Campania, ultime in entrambi i periodi, ma anche Liguria, Friuli Venezia Giulia e Lazio. Le regioni, invece, ad un livello già avanzato della spesa alla fine del 2006 avranno una buona capacità di spesa nel 2010. Eccezioni interessanti a tale tendenza sono rappresentate da due casi opposti: Emilia-Romagna e Marche. La prima aveva la terza migliore performance nel 2006 (86% di spesa del FESR) dopo Veneto e Valle d'Aosta, ma si ritrova con una scarsissima spesa nel 2010, appena il 12,4% dopo 4 anni dall'avvio, valore sotto della media del 15%. In senso opposto va letta la posizione delle Marche, che al 2010 avevano già speso un terzo del FESR, la percentuale più alta, mentre nel 2006 si apprestavano a spendere ancora il 30% della dotazione FESR 2000-2006.

La sovrapposizione dei due cicli ha condotto le Autorità di Gestione ad occuparsi in via quasi del tutto esclusiva del periodo precedente fino a ben oltre la metà del nuovo ciclo.

Ciò si deve al fatto che le procedure di chiusura, un vero e proprio “calvario” per l’amministrazione titolare di Programma ma anche per la controparte comunitaria, si siano trascinate al di là della scadenza formale del giugno 2009, fissata come termine ultimo per la spesa dei Fondi. Gli sforzi delle Amministrazioni hanno così continuato ad essere indirizzati sulle procedure di chiusura, spesso dominate dalle lungaggini dovute alle rettifiche finanziarie o agli effetti delle sospensioni che bloccano i pagamenti fino ai controlli delle Autorità di Audit. Essendo ancora molto elevata la somma da spendere, molte regioni hanno focalizzato l’energia non sul futuro della programmazione ma sul passato. La scarsità di risorse umane da impiegare, inoltre, ha dato una spinta verso quella che potrebbe essere definita come una decisione prettamente “politica”. Un fenomeno che può essere riscontrato anche nell’attuale passaggio al ciclo 2014-2020, in cui la sovrapposizione sta rallentando i tempi di approvazione del *Partnership Agreement* e dei Programmi Operativi. Il risultato di questa decisione “politica” di dedicarsi a non perdere i Fondi ha generato una paradossale noncuranza nei confronti delle difficoltà maturate nell’avvio della programmazione, che avrebbe dovuto portare le AdG a investigare per tempo, tramite operazioni di valutazione, le cause delle criticità anziché procrastinarle *sine die* (EEN - Italia 2013). A ciò si aggiunga la naturale “caduta di tensione” dopo l’approvazione dei Programmi Operativi, che rallenta in modo quasi fisiologico l’avvio dell’implementazione.

3.3 Tre fattori del ritardo italiano

Dopo l’analisi del caso italiano valutato in relazione agli altri Paesi, contenuta nel secondo capitolo, e l’individuazione di due variabili importanti per capire il divario di performance tra le regioni, come il peso della dimensione finanziaria e il ritardo accumulato nel precedente ciclo esaminate nella prima sezione del presente capitolo, è il momento di scendere nel cuore della gestione italiana. A questo punto la nostra indagine si sofferma sulle cause del ritardo che possono essere rinvenute in un’analisi più dettagliata della dimensione nazionale e sub-nazionale. In accordo con gli approcci affiorati nella letteratura più recente sul tema del mancato utilizzo dei Fondi in Italia (Viesti 2014), sulla base dell’indagine empirica effettuata sul campo presso la Commissione Europea e presso le Autorità di Gestione dei Programmi Operativi FESR 2007-2013 e in seguito ad un esame meticoloso dei documenti istituzionali aventi per oggetto la valutazione

dell'attuazione, come i resoconti dei Comitati di Sorveglianza e i Rapporti Annuali di Esecuzione dei PO, è possibile individuare tre ampie tipologie di fattori che hanno inciso sul ritardo italiano: “finanziari”, “politici”, “amministrativi”. Queste tre grandi aree sono strettamente correlate tra loro e insieme hanno interagito nel rallentare l'uso delle risorse comunitarie. Molti fattori, come la riduzione delle risorse nazionali o il ruolo delle Autorità di Gestione, non possono essere attribuiti ad una specifica “area”, e questo per la natura stessa di molti fenomeni che sarebbe inadeguato relegare ad una dimensione esclusivamente politica o finanziaria o amministrativa. Tale triplice ripartizione prende le mosse dall'esigenza di un'analisi che riesca ad abbracciare l'ampia gamma di cause il cui mix ha prodotto l'esigua spesa di cui tratta nel presente lavoro. Per questo motivo la ripartizione non rappresenta una classificazione rigida a compartimenti stagni, ma un tentativo di proporre un quadro di ragionamento organico sulle numerose variabili che hanno inciso sul mancato utilizzo dei Fondi. Per ciascuna di queste dimensioni sarà interessante esaminare l'effettivo peso che hanno avuto sulla capacità di spesa. Se per le ragioni di tipo “finanziario” non è possibile rinvenire un set di indicatori quantitativi, per le cause appartenenti alle sfere politiche e amministrative saranno proposti alcuni indicatori, in virtù dei quali misurare il rendimento delle regioni.

3.3.1 Le cause di tipo “finanziario”

Alla dimensione “finanziaria” possiamo attribuire le cause connesse alle questioni di “cassa”, ossia al trasferimento delle risorse dalle Amministrazioni titolari di Programmi ai beneficiari connesse alla realizzazione degli interventi cofinanziati dai Fondi Strutturali ma anche alle caratteristiche del complessivo sistema di funzionamento finanziario dei Fondi. Per prima cosa, si ponga l'attenzione al panorama finanziario nazionale ed europeo nel quale si è svolto il ciclo di programmazione 2007-2013, che è stato caratterizzato da misure di austerità adottate per rispettare il Patto Europeo di Stabilità e Crescita, che ha colpito soprattutto le regioni più deboli del Sud-Italia, le quali hanno assistito ad un taglio drastico degli investimenti pubblici. Le risorse provenienti dai fondi strutturali sono diventate nella sostanza la più importante fonte di investimento nello sviluppo regionale. La riduzione progressiva delle risorse nazionale che componevano il QSN 2007-2013 (Fondo di Sviluppo e Coesione), partita già dal 2009 (cfr. *infra*) ha ridotto l'investimento pubblico per il Sud soprattutto nelle regioni Convergenza indebolendo le potenzialità

dell'impatto della politica di sviluppo regionale⁹⁵. Il Country Report 2011 prodotto dall'Expert Evaluation Network per la Dg Regio identifica nel taglio delle risorse nazionali una delle principali cause del ritardo italiano, avendo esso colpito il diretto cofinanziamento dei programmi cofinanziati dai Fondi comunitari oltre che dei progetti relativi alle politiche di sviluppo nazionale, il cui indebolimento ha pregiudicato la possibilità di utilizzare progetti simili nei Programmi Operativi (EEN, 2011). Inoltre, la crisi ha colpito l'attuazione del FESR non solo dalla parte degli attori pubblici ma dal lato delle imprese. In questo periodo di recessione, si è diffusa una certa riluttanza degli imprenditori ad investire e delle banche a prestare finanziamenti (Leonardi, 2013). Nelle regioni del Centro-Nord, i cui Programmi Operativi sono soprattutto concentrati sul settore dell'innovazione e della ricerca, ciò è particolarmente evidente. A titolo di esempio, citiamo il caso del PO FESR Piemonte, che nonostante abbia uno stato di avanzamento superiore alla media, ha registrato la difficoltà delle imprese a rispettare le scadenze dei bandi e la loro tendenza, dovuta agli effetti della crisi economica, a “prediligere, per necessità e non per scelta, investimenti indirizzati alla spesa corrente anche in considerazione dei problemi di liquidità e di accesso al credito che ne rallentano le spese di investimento, in primis le spese di innovazione e ricerca”⁹⁶. Il Comitato di Sorveglianza nota che “prima dell'esplosione della crisi economica l'andamento registrato nell'ambito del Programma evidenziava un indice di fallimento dei progetti intorno al 4%, mentre nell'ultimo periodo si registra mediamente un fallimento, che in alcuni casi è intorno al 20% se non addirittura superiore” (*ibid.*).

Se dei tagli delle risorse nazionali tratteremo nella parte dedicata alle responsabilità della politica, in questa sezione riportiamo le principali criticità legate alla dimensione del sistema finanziario. Dalla nostra analisi sul campo emergono alcune principali criticità “di sistema”: la frammentazione delle fonti di finanziamento, le difficoltà di cofinanziamento, il patto di stabilità.

Innanzitutto, si noti la frammentazione delle fonti di finanziamento a livello di progetto e la difficoltà nel reperimento delle risorse. Una tendenza registrata spesso nell'attuazione dei Fondi e nella realizzazione degli interventi è stata l'esistenza di lotti differenti di finanziamento. E' così che una parte di progetto può essere finanziata da un Programma Operativo Nazionale e un altro pezzo dell'intervento da un POR, come nel caso - per

⁹⁵ Il taglio dei fondi nazionali, inoltre, ha riguardato anche il sistema di premialità legato agli Obiettivi di Servizio per le regioni del Mezzogiorno e così facendo ha indebolito la credibilità del meccanismo di raggiungimento dei target (EEN Italia 2012).

⁹⁶ Dal verbale del Comitato di Sorveglianza del PO FESR Piemonte 2007-2013 del dicembre 2013.

esempio – del progetto di raddoppio ferroviario a Palermo⁹⁷, finanziato metà dal PON Reti e Mobilità e metà dal POR FESR Sicilia. Nel periodo 2007-2013 si sono verificate alcune importanti aree di sovrapposizione tra programmi di questo genere. Il fenomeno si è acceso soprattutto nelle infrastrutture, per le quali esiste una plethora di fonti di finanziamento, che vanno dal livello comunale a quello nazionale, passando per le casse regionali fino all'ex FAS, adesso FSC⁹⁸. Tale frammentazione è la manifestazione della difficoltà di copertura degli investimenti e dell'incapacità di reperire risorse certe. La mancanza di chiarezza delle fonti rende difficile alla stessa Commissione l'identificazione della fonte nazionale di cofinanziamento e della sua relativa quota. L'investimento, sia esso infrastrutturale o produttivo, viene coperto di volta in volta con la fonte che in quel momento risulta disponibile per liquidità di cassa. A ciò è dovuta la frammentazione, che a sua volta comporta spesso un ritardo nell'esecuzione dei lavori, poiché se non c'è una disponibilità di cassa per liquidare lo stato di avanzamento, i cantieri si bloccano. Il venir meno della certezza delle fonti determina un ritardo strutturale in particolar modo nella realizzazione delle infrastrutture. La frammentazione denota l'assenza di una vera e propria strategia nella scelta delle fonti di finanziamento. Si tratta di un deficit strutturale finanziario. Cruciale è dunque quella la mancanza di “chiare e strutturate politiche in molti ambiti essenziali”, che determina l'impossibilità di un raccordo tra i Fondi europei e una coerente politica nazionale, denunciata da Viesti (2014). In sintesi, l'assenza di una strategia, oltre alla scarsità di risorse, determina l'incapacità di reperire fondi di volta in volta, che si traduce in una complessa frammentazione delle fonti di finanziamento e in ritardi nell'attuazione dei progetti, siano essi infrastrutturali che costituiti da incentivi alle imprese.

In secondo luogo, può essere riscontrata una difficoltà strutturale delle regioni più deboli di far fronte all'anticipo per il cofinanziamento nazionale dei Programmi operativi. Le regioni hanno dei vincoli di bilancio in termini di spese in conto capitale annuali. Mediamente una regione spende per il suo bilancio tra il 70% e l'80% in spese legate alla sanità (DG Regio, 2014). Con le restanti risorse le regioni devono far fronte alla spesa corrente per la parte amministrativa e a quella in conto capitale per gli investimenti, oltre alla quota per anticipare la parte nazionale per il cofinanziamento dei programmi

⁹⁷ Si veda il *Position Paper* 2012, pag. 29.

⁹⁸ Tra il 2008 e 2009 il FSC è stato utilizzato anche per alimentare tre Fondi nazionali per interventi su Infrastrutture, Sostegno all'occupazione e Sostegno alla competitività del Paese, non previsti nella programmazione originaria tra gli strumenti di attuazione nel QSN 2007-2013.

comunitari, inizialmente fissata al 50% del totale dei costi eleggibili. Dato questo vincolo di bilancio, c'è un problema di capacità delle regioni ad anticipare queste risorse, ingenti nel caso delle infrastrutture. Il risultato è che le regioni più forti sono anche quelle che presentano meno difficoltà nell'anticipazione. La crisi di liquidità delle regioni ha rallentato il cofinanziamento. Essa deriva non solo dalle politiche di risanamento fiscale⁹⁹ ma anche dalla struttura del bilancio regionale (si veda la Sicilia) e dalla dispersione di un grosso ammontare di risorse per l'occupazione del settore pubblico, il quale rappresenta un *moloch* intoccabile della struttura economica delle regioni del Sud, sia in termini economici che occupazionali (EEN – Italia, 2013).

Si deve porre l'accento, però, anche sul fatto che alla mancanza di liquidità delle regioni non corrisponda una mancanza di liquidità del sistema finanziario, bensì un problema di gestione del bilancio da parte delle regioni. Infatti, il Fondo di Rotazione¹⁰⁰, che olia il sistema di trasferimento dei Fondi comunitari e del cofinanziamento nazionale, possiede la liquidità necessaria¹⁰¹, ma molte regioni hanno avuto difficoltà a realizzare spese ammissibili e dunque rendicontare ai fini del rimborso. Il risultato è che il Fondo di Rotazione ha un problema di fondi non erogati, proprio a causa della mancata spesa delle regioni.

A questa incapacità regionale di spendere, che come vedremo può essere imputata a diverse cause, compresa anche l'incapacità di selezionare progetti "cantierabili", in alcune regioni della zona Convergenza si somma un altro ostacolo generatore di problemi di liquidità: gli errori e le irregolarità per cui la Commissione blocca i pagamenti. Se l'Audit mostra che un certo Programma Operativo non sta rispettando le regole in modo sistemico, la Commissione commina una sanzione in attesa del miglioramento del Sistema Gestione e Controllo e congela il pagamento: ecco che il programma non riceve liquidità. L'esempio lampante è il POR FESR Calabria, i cui pagamenti sono stati a lungo bloccati dall'intervento della Commissione. Ciò ha comportato la necessità della regione di

⁹⁹ L'instabilità finanziaria internazionale è stata particolarmente incisiva nel Sud poiché ha indebolito i consumi, gli investimenti e il credito, appesantendo la già forte dipendenza dai trasferimenti del settore pubblico.

¹⁰⁰ Il Fondo di Rotazione (legge 183/1987) consiste in risorse nazionali vincolate all'esclusiva attuazione dei programmi comunitari. In genere esso rappresenta l'unico strumento che hanno le regioni o i Programmi Operativi Nazionali per assicurare le fonti di finanziamento rispetto alla quota comunitaria. Quello del Fondo di Rotazione è un ingranaggio-chiave per capire la difficoltà di spesa. Il fondo funziona "a rimborso". Le Regioni spendono in anticipo per il finanziamento dei progetti approvati in attuazione dei POR e ricevono successivamente, a titolo di rimborso, le stesse risorse dal Fondo di Rotazione. Esso, attraverso due conti, da una parte accoglie le risorse del cofinanziamento nazionale degli interventi, provenienti dal bilancio dello Stato e da altre fonti residue; dall'altra le risorse provenienti dal bilancio comunitario.

¹⁰¹ Gli ultimi dati dell'IGRUE, organismo della Ragioneria generale dello Stato, preposto alla gestione del Fondo di Rotazione, stimano in 20 miliardi la quantità di risorse detenute dal Fondo ma "bloccate", cioè non trasferite alle regioni.

anticipare le risorse per finanziare gli interventi. Sintetizzando, non si tratta dunque di un problema di liquidità del sistema, bensì di liquidità dei Programmi, talvolta per irregolarità e abusi. A proposito della difficoltà di cofinanziare i progetti da parte delle regioni, il sistema prevede prefinanziamenti e finanziamenti a rimborso. Si noti che i primi avvengono nella parte iniziale del Programma, sono molto consistenti e con essi le regioni possono iniziare a spendere senza rendicontare¹⁰². In via di principio, dunque, le regioni avrebbero in mano un volàno che permetterebbe loro di spendere, rendicontare e ricevere il rimborso. Il meccanismo si inceppa, però, nel momento in cui non spendono: le regioni spesso ricevono il prefinanziamento ma lo tengono in cassa e pagano altre spese differenti dai progetti cofinanziati dall'UE. Questa ulteriore puntualizzazione va a sostegno del fatto che non sia un problema di liquidità di sistema, ma delle regioni incapaci stare all'interno di un circuito virtuoso di ricezione delle risorse-spesa-rendicontazione-ricezione del rimborso.

Oltre alla scarsità di risorse, il Patto di Stabilità Interno, che traduce a livello nazionale il Patto Europeo di Stabilità e Crescita, vincola ulteriormente le Regioni e i Comuni nell'eventuale maggiorazione delle spese rispetto alle entrate. Durante il periodo 2007-2013 le Regioni, così come i Comuni - che rappresentano una pedina fondamentale del ciclo di utilizzazione dei Fondi - si sono talvolta trovati impossibilitati a spendere le risorse. Pur avendo disponibilità finanziaria, il Patto di Stabilità Interno impediva le amministrazioni locali, ponendo dei vincoli il cui inadempimento è variamente sanzionato¹⁰³. In questo caso il ritardo nell'effettuazione degli interventi nonostante una disponibilità di cassa è dovuto ad una norma nazionale che regola i flussi finanziari per rispettare i parametri comunitari. Di fatto questi due fattori concatenati, scarsità di risorse e patto di stabilità interno, hanno costituito un elemento di impedimento strutturale della spesa delle regioni (Barca 2011). Tecnicamente, dunque, i bilanci delle regioni Convergenza sembrerebbero non avere una "struttura" adeguata per spendere in progetti cofinanziati dall'UE, soprattutto in opere infrastrutturali. La soluzione potrebbe essere tagliare la spesa corrente per non incappare nei vincoli del patto di stabilità interno.

¹⁰² La rendicontazione avviene solo alla fine con il saldo finale.

¹⁰³ La Circolare n.5 del 2013 dell'Ispettorato Generale per la Finanza delle Pubbliche Amministrazioni prevede le seguenti sanzioni per il mancato rispetto del patto di stabilità interno: a) riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio, b) limiti agli impegni per spese correnti; c) divieto di ricorrere all'indebitamento; d) divieto di procedere ad assunzioni di personale; e) riduzione delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza.

Ma il risultato sarebbe paradossale: un ulteriore indebolimento delle regioni in ritardo, che si vedrebbero costrette a tagliare i trasferimenti.

C'è stata così una doppia pressione, quasi “schizofrenica”, o meglio un *trade off* tra assorbimento finanziario e stabilità: da una parte si tende a chiedere alle regioni di spendere per stare al passo dei target di spesa della programmazione comunitaria, dall'altra il MEF spinge a rispettare i vincoli di bilancio del patto di stabilità interno, pena le sanzioni. Il problema della capacità della spesa, in Italia, ha dunque una certa connotazione finanziaria di tipo strutturale, di “sistema”. Ciò premesso, però, non deve si deve cadere nel malinteso che tali vincoli abbiano rappresentato la causa principale del mancato utilizzo dei Fondi, argomento spesso utilizzato dalle Amministrazioni regionali del Sud per coprire altre responsabilità. Pur non esistendo dati oggettivi capaci di fornire una fotografia delle difficoltà indotte dai vincoli del Patto, se non attraverso una meticolosa analisi post-attuazione per ciascun programma operativo, possiamo addurre una serie di elementi a sostegno della limitata responsabilità di tali vincoli nel produrre la scarsa performance di spesa.

In prima battuta, è senza dubbio veritiero che il patto di stabilità metta pressione alle regioni perché le induce a scegliere delle priorità, ma l'introduzione del Fondo di Compensazione (cfr. supra) che consente di escludere dal patto il cofinanziamento nazionale speso dalle regioni (1 mld nel 2012, 1,8 mld nel 2013 e 1 mld 2014)¹⁰⁴ ha fornito uno strumento per arginare tale problema. Nonostante un massiccio utilizzo della flessibilità di cassa (Viesti, 2014), alcune regioni non hanno utilizzato interamente la quota assegnata¹⁰⁵. Questa circostanza porterebbe a rivalutare l'effettiva consistenza del fattore finanziario del patto di stabilità come principale determinante del ritardo maturato. E' vero che, come segnalato dalle regioni, si tratta di un vincolo oggettivo, perché impone la scelta di priorità da finanziare in presenza di risorse limitate, ed inoltre ha avuto un effetto sui soggetti pubblici (Regioni e Comuni¹⁰⁶) che hanno rilevato l'impossibilità a garantire la

¹⁰⁴ Il Fondo di compensazione viene utilizzato dal Tesoro per dare margine di spesa alle regioni, le quali in termini di indebitamento netto possono non considerare le spese di cofinanziamento nazionale degli interventi UE fino all'importo della quota che viene a loro attribuita nel riparto del Fondo. Siccome l'indebitamento netto è una differenza tra entrate e spese, per effetto del Fondo di compensazione, non si considera nella parte delle spese il cofinanziamento nazionale. Le regioni possono dunque sfiorare il tetto del patto di quell'importo perché viene compensato dal Fondo.

¹⁰⁵ Per fare un esempio, la regione Campania, che è la regione più indietro nella spesa, ha lasciato 100 milioni inutilizzati, mentre la Puglia è stata l'unica regione che è incorsa in sanzione avendo sfiorato il Patto e lamentando a fine 2013 di non aver potuto utilizzare più margine.

¹⁰⁶ Alcune regioni (Sicilia, Campania, Calabria, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Marche Toscana, Umbria, Veneto) hanno inserito nei Programmi Operativi la disposizione che i Comuni debbano cofinanziare gli interventi, esponendo gli stessi alla soglia del patto di stabilità e a un ulteriore ostacolo alla spesa.

propria quota di cofinanziamento per gli interventi da realizzare - talvolta di importanti dimensioni finanziarie - ma esso viene spesso utilizzato per giustificare la gravità del ritardo di attuazione che dipende da più profonde criticità.

Un ulteriore elemento a supporto della limitata capacità esplicativa del patto di stabilità, viene fornito dall'evidenza che se i POR FESR sono soggetti ai vincoli del patto, ciò non accade per i PON, che non hanno alcun vincolo di patto di stabilità perché conteggiato “a monte”: è il Fondo di Rotazione a pagare i Ministeri che spendono per i PON ed esso ha un tetto elevato che non comporta effettive restrizioni. Nel periodo 2007-2013 non è possibile contare alcun caso in cui il Fondo di rotazione non abbia potuto pagare per via dei vincoli del patto di stabilità. Dunque a livello di programmi nazionali, il Fondo di rotazione non è stato responsabile del rallentamento dei pagamenti. Nonostante ciò, alcuni PON si trovano in una condizione di criticità di attuazione. I motivi esulano dai vincoli del patto. La stessa cosa vale per gli strumenti di ingegneria finanziaria, che nonostante siano esenti dal patto, presentano i livelli di utilizzazione più scarsi d'Europa (EEN, 2014; EEN b, 2011). Sebbene l'effettiva responsabilità del patto vada verificata programma per programma, questo fatto costituisce un'indiscutibile “prova” che il patto di stabilità abbia avuto un ruolo importante ma non decisivo, di secondo piano rispetto a ben più profonde cause, insite nella dimensione politica e amministrativa delle regioni del Mezzogiorno ¹⁰⁷. Nelle regioni Competitività, invece, dove le criticità di tipo amministrativo e politico sono più attenuate, il patto di stabilità ha senz'altro inciso, soprattutto in alcuni settori. Per esempio, Molise, Abruzzo, Sardegna e Lombardia, nei rispettivi Rapporti Annuali di Esecuzione 2012, segnalano un tasso di implementazione pari quasi a zero nel settore dell'ambiente ed energia, dovuto all'impossibilità di cofinanziare delle amministrazioni locali per effetto dei limiti del patto e lo stesso è avvenuto laddove il settore dei trasporti, generalmente meno importante nelle regioni Competitività, ha avuto un ammontare di risorse cospicuo.

¹⁰⁷ Se da una parte le regioni affermano di essere con “le mani legate” per effetto del patto di stabilità e che gli ordini di pagamento sono pronti ma che non si possono pagare a fronte del patto di stabilità, dall'altra la Commissione (Piazzi 2014) fa notare di non avere mai ricevuto richieste formali da parte delle regioni che dichiarano di avere questo tipo di difficoltà.

3.3.2 Presidio nazionale, interferenza locale: il ruolo della politica.

Per ragioni di tipo “politico” si intende l’insieme delle responsabilità facenti capo agli organismi politico-istituzionali sia ad un livello nazionale che locale, nello svolgimento delle azioni che attengono all’utilizzo dei Fondi Strutturali. La componente politica ha un ruolo cruciale nel mancato utilizzo dei Fondi 2007-2013. Essa fa riferimento alle più variegate “patologie” (Viesti e Luongo, 2014) del gioco politico italiano, e prende le mosse non solo dall’inadeguatezza delle azioni di Governo, finanche alla completa assenza, ma anche dalle dinamiche della politica locale, caratterizzata da forte interferenza sul circuito amministrativo attraverso, per esempio, la nomina dei dirigenti, ma anche da mere esigenze di tipo elettorale, di controllo del territorio e di mantenimento del potere a fronte di una frammentazione degli interessi (*idib.*), fino alla paradossale coesistenza di obiettivi regionali opposti: da una parte il bisogno massimizzare l’assorbimento, ma nello stesso tempo, dall’altra, estendere il più a lungo possibile la disponibilità di risorse comunitarie e massimizzare anche l’allocazione del periodo successivo (Mairate, 2006).

Le condizioni politiche sono un tassello fondamentale nella nostra “tassonomia” delle cause, poiché sono in grado di spiegare perché nonostante le riforme amministrative condotte nel corso degli anni ci siano ancora deficienze gravi nell’uso dei Fondi nel generale grado di attuazione a livello italiano e differenze così notevoli da regione a regione (Piattoni e Smyrl 2002).

Il peso delle scelte politiche nazionali è stato senza dubbio imponente: basti pensare al ciclo politico che ha fatto da sfondo al periodo di programmazione, che va dall’assoluto disinteresse per la Politica di Coesione degli anni 2008-2011 del Governo Berlusconi-Tremonti¹⁰⁸, alla svolta in termini politici ed operativi con il primo Ministro per la Coesione Territoriale della storia italiana Fabrizio Barca durante il Governo Monti, fino al passaggio a Trigilia e i primi passi dell’istituzione dell’Agenzia per la Coesione e infine al rinnovato inabissamento del tema dei Fondi Strutturali nel nuovo Governo Renzi, che ha fatto sparire l’esclusività del Ministero per la Coesione territoriale e affidato la delega al sottosegretario Del Rio, già depositario di impegnativi incarichi istituzionali. Tale mossa, come confermato dalla stessa Commissione, può essere letto come un indebolimento dell’attenzione politica nei confronti della politica di coesione, dal momento che la

¹⁰⁸ Nei 14 mesi intercorsi tra l’ottobre 2011, periodo al quale risale l’accordo di riprogrammazione del PAC e l’istituzione del Ministero per la Coesione Territoriale, e il 31 dicembre 2012 è stata registrata una spesa di 9,2 miliardi di euro, più di quanto si fosse speso nei 58 mesi precedenti (Barca, *Rapporto di fine Mandato*, 2013).

presenza di un interlocutore forte e autorevole come un Ministro può avere risvolti positivi anche nel rapporto con la Commissione Europea.

Tra i fattori politici di respiro nazionale, ciò che è può essere ravvisato è la mancanza di un presidio forte a livello centrale (Barca, 2013). Il governo è mancato all'appello nella funzione chiave per far funzionare dei programmi grandi come quelli italiani, già soggetti ad alcune forti debolezze. A ben vedere, non sembra esserci stata la regia del Governo italiano. E' questo il motivo per cui la Commissione caldeggia fortemente la costituzione dell'Agenzia Nazionale per la Coesione (Position Paper, 2012), non tanto per la sua funzione di possibilità di sostituire all'occorrenza la gestione di alcuni Programmi Operativi, quanto nella sua funzione di controllo. La politica di coesione è una politica che, come abbiamo visto nel secondo capitolo, opera in modo molto decentralizzato in alcuni Paesi, ma affinché queste funzioni è necessario un ruolo forte di regia centrale che assicuri la coerenza e l'intervento laddove qualcosa non funziona. La mancanza di un tale presidio autorevole a livello nazionale incide sulla gestione, sull'avanzamento dei progetti, sulle scelte, sulle questioni di audit e di controllo. Senza contare che in genere gli italiani presidiano solo marginalmente questa politica presso il Parlamento europeo, nonostante la formale presenza all'interno della Commissione REGI del Parlamento Europeo.

Manifestazioni di questa grossa assenza di indirizzo politico nazionale è stato il sostanziale disfacimento della *nuova programmazione* iniziata nel 1998 e del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 (Polverari, 2013). Un "sabotaggio" del QSN e dell'approccio innovativo della *programmazione unica*, inizialmente silenzioso e poi via via sempre più evidente avvenuto all'indomani del cambio di governo (Polverari, 2013; Cerpem 2011), che si è manifestato in termini finanziari nel taglio del FAS (poi divenuto Fondo di Sviluppo e Coesione) immediato a partire dal 2008 e poi negli anni successivi di circa 20 miliardi (Rainoldi, 2009; Viesti e Prota 2012; Polverari 2013; DEF, 2014), nelle riallocazioni di risorse al di fuori della strategia di sviluppo regionale e nel risanamento dei debiti della sanità regionale. Il taglio finanziario del FAS ha lasciato intatti i Fondi Strutturali, ma ha ridotto la potenzialità di sviluppo regionale del Mezzogiorno (regioni Convergenza più Abruzzo, Molise, Sardegna) e aumentato l'incertezza e il disorientamento della politica di riequilibrio regionale, avvalorata anche dall'eliminazione del duplice target (contenuto nel DPEF 2008) del 45% di spesa in conto capitale sul totale per le regioni del Mezzogiorno. Lo smantellamento della parte nazionale delle politiche regionali inquadrate nel QSN ha comportato gravi ripercussioni anche sull'efficacia dei Fondi Strutturali, i quali erano dal FAS coadiuvati in quanto risorse aggiuntive in molta parte della progettazione. Un quadro

politico, dunque, desolante, peggiorato dal mancato soccorso del Governo alle regioni indietro con la spesa e dall'indebolimento di uno dei perni attorno al quale ruota la politica di coesione: il Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (DPS), concepito per una funzione di assistenza tecnica alle regioni del Mezzogiorno. Esso, nel corso del ciclo 2007-2013 è stato indebolito dall'instabilità politica che ne ha neutralizzato le potenzialità nella funzione di coordinamento e impulso della politica di coesione. Inizialmente incardinato nel Ministero dell'Economia e delle Finanze, è stato assegnato prima sotto il controllo del Ministero dello Sviluppo Economico, spezzando il suo legame con il CIPE (Polverari, 2013), guidato da Bersani 2006-2008 e Scajola 2008-2010 per poi passare sotto l'ala del Ministero dei Rapporti con le Regioni guidato da Fitto, ma scontando un'ambiguità dannosa perché formalmente ancora incardinato nel Ministero dello Sviluppo Economico. Solo con l'ingresso di Barca a fine 2011 il DPS recupererà una funzione strategica.

Da questa breve panoramica del ruolo della politica nazionale, appare lampante come la totale assenza del supporto politico nei primi fondamentali anni del QSN abbia contribuito al ritardo attuale, non intervenendo – per esempio – in un processo di valutazione intermedio che sarebbe stato necessario per prendere provvedimenti. Risulta chiaro come la discontinuità politica, segnata dal passaggio tra il governo di centrosinistra e quello di centrodestra a cavallo dei due periodi di programmazione, abbia determinato incertezza finanziaria e con essa anche la riduzione delle risorse disponibili (Barca, 2013; EEN – Italia, 2012).

La responsabilità della politica nel mancato utilizzo dei Fondi è importante anche a livello regionale, dove si riscontra in alcuni casi una pesante interferenza della politica nella gestione dei PO, soprattutto nelle regioni Convergenza, mentre in altri un maggiore rispetto dell'autonomia e della stabilità della gestione. La grave responsabilità della classe politica regionale non può essere sottaciuta nell'individuazione delle cause del ritardo. E' innegabile che parte della negligenza debba essere attribuita alle "classi dirigenti impegnate a estrarre rendite e vantaggi particolari dall'uso dei fondi anziché reimpiegarli nell'interesse generale" (Barca 2013).

La Commissione Europea, nella lettera di raccomandazioni al DPS del Ministero dello Sviluppo Economico avente per oggetto il miglioramento della capacità amministrativa nella gestione degli interventi finanziati dal FESR (EC, 2013), punta il dito sul "sostanziale fallimento" delle riforme di riordino della pubblica amministrazione, e in particolare nel

Mezzogiorno “l’incapacità di rompere il legame tra alta dirigenza e politica che finisce spesso per orientare l’organizzazione e funzionamento amministrativo verso interessi contingenti di parte e la realizzazione di breve termine”. Una commistione che può essere spezzata da operazioni di trasparenza e valutazione, a meno che esse non siano decise proprio “da quegli stessi attori” neutralizzando le potenzialità di cambiamento.

Della pressione politica e della sua pervasiva intromissione nella gestione dei Fondi Strutturali di alcune regioni un filone della letteratura ha tracciato interessanti sentieri di indagine. Primo fra tutti lo spunto di Milio (2007) che analizzando alcuni casi studio individua tre fattori politici in grado di incidere negativamente sulla capacità amministrativa nella gestione dei Fondi:

- interferenza della sfera politica sulla sfera amministrativa, rimasta sostanzialmente intatta in molte regioni anche in seguito alle riforme¹⁰⁹ degli anni ’90 che hanno tentato di separare il potere politico dalla burocrazia. Il cosiddetto *spoils system*, introdotto nel 1998¹¹⁰, ha permesso alla classe politica di stabilire un rapporto di fiducia con l’alta dirigenza amministrativa, ma spesso è degenerato in un controllo sistematico e spregiudicato dei dirigenti per fini clientelistici e di mantenimento del potere locale (Cerbo, 2002; Bassanini, 2010; Milio 2010).
- instabilità del governo regionale, la quale – al pari di quanto è accaduto a livello nazionale – non solo incide sulla gestione, attraverso l’interferenza, ma anche sulla qualità e coerenza della programmazione della policy di sviluppo e sul ritardo della tempistica di approvazione del Programma operativo, dovuta al continuo cambio del programma in fase iniziale e successiva.
- mancanza di *accountability* politica, generata dal *trade off* tra la durata a “tempo determinato” di un governo – dunque la necessità di massimizzare politicamente l’uso dei Fondi – e il dispiegamento di una strategia di sviluppo a lungo termine. L’assenza di informazione tra i cittadini, soprattutto tra le regioni del Mezzogiorno con scarsa dotazione di capitale sociale (Nannicini *et al* 2012), inoltre, anche per effetto di un talvolta discutibile livello di trasparenza, amplifica il vuoto di responsabilità politica.

¹⁰⁹ Le riforme in questione sono derivate dal Decreto legislativo 29/1993 sulla *Razionalizzazione dell’organizzazione delle amministrazioni pubbliche*.

¹¹⁰ Adesso lo *spoils system* è regolato dalla legge 145/2002 e 286/2006 e prevede la cessazione degli incarichi di alta dirigenza entro 90 giorni dalla nomina di un nuovo governo.

L'Autorità di Gestione rappresenta il *trait d'union* tra la politica e la sfera amministrativa, il perno attorno al quale ruota l'attuazione dei Programmi Operativi. E' da una decisione politica che scaturisce la posizione dell'Autorità di Gestione all'interno della macchina amministrativa e tempi e modi di sostituzione della dirigenza, per via del già citato spoils system. La strutturale collusione tra politica e burocrazia tornata alla ribalta nei primi anni del 2000 (Bassanini 2010), riversa effetti prepotenti sulla gestione e attuazione dei fondi strutturali (EC, 2013). L'Autorità di Gestione ha un ruolo di regia attribuitogli dal Regolamento comunitario, che consiste nella predisposizione del programma, nella definizione dei Fondi da allocare a ciascun intervento, nel coordinamento dell'attività di attuazione della spesa dei Dipartimenti e nella garanzia che lo svolgimento avvenga in linea con i tempi previsti, oltre che dei controlli di primo livello (art.60 del Regolamento 1083/2006). Nella sua articolazione interna, che varia a seconda dell'architettura scelta, l'Autorità di gestione è responsabile del funzionamento della macchina amministrativa. Dal suo corretto funzionamento deriva gran parte della performance di assorbimento dei Fondi.

Per questi motivi, alcune considerazioni circa l'importanza del ruolo delle AdG nella spesa del FESR devono essere intraprese prima di considerare il ruolo della politica. Innanzitutto, risulta di grande rilievo la tipologia di *incardinamento* delle AdG, ossia la collocazione dell'AdG tra le maglie della sfera politica e amministrativa: un elemento considerato cruciale dalla Commissione (CE, 2013). I responsabili di gestione, che rappresentano l'AdG, non sempre sono ai vertici apicali e talvolta non godono di sufficiente autorità decisionale. In Italia le Regioni hanno avuto grossa autonomia nella decisione della collocazione delle AdG, mentre negli altri paesi tale decisione è stata accompagnata da un intervento dell'Amministrazione centrale. In alcune regioni italiane le AdG sono costruite come apposite "strutture di servizio", che spesso coincidono con i dipartimenti per la *programmazione economica* (Sardegna, Sicilia, Calabria). In Campania non esiste un dipartimento di questo tipo e l'AdG è incardinata direttamente presso la Presidenza: una struttura che delega ai dipartimenti, ma non un vero e proprio è un centro forte di programmazione (Avolio e De Vivo, 2014). In Basilicata l'AdG è stata posizionata nell'alveo della Presidenza della Regione, ma con una struttura autonoma rispetto alla Direzione Generale della Presidenza, circostanza questa che ha permesso una separazione funzionale tra il ruolo politico e il ruolo amministrativo e, in ultima analisi, una maggiore velocità nell'attuazione¹¹¹. Nelle regioni del Centro-Nord, segnala la DG Regio (CE, 2013),

¹¹¹ Per approfondimenti si rimanda al Sistema Gestione Controllo del PO FESR Basilicata 2007-2013.

hanno funzionato bene le Adg responsabili dei Programmi FESR laddove esse sono state collocate in Assessorati dedicati all'industria, attività produttive, innovazione (come Piemonte, Emilia-Romagna, Toscana) mentre alcune complicazioni sono state riscontrate laddove invece essa è incardinata negli uffici internazionali (come nel PO FESR Friuli Venezia-Giulia).

La Commissione individua nella giusta collocazione dell'AdG un'azione chiave per migliorare la sua funzione. Essa arriva a prospettare un "modello ideale", che vedrebbe come la soluzione più adeguata un'AdG imperniata nella Presidenza a svolgere un'attività di "servizio" agli assessorati nelle regioni Convergenza, mentre nelle regioni più sviluppate una collocazione presso le strutture che si occupano di politiche industriali, attività produttive e ricerca che detengono già particolari conoscenze dei settori più tecnici come i trasporti e l'energia (EC, 2013).

Tabella 3.6 – Collocazione delle Autorità di Gestione dei POR FESR 2007-2013

Val d'Aosta	1. Dipartimento Politiche strutturali e Affari europei 2. Servizio "Programmi per lo sviluppo regionale e politica per le aree montane"
Piemonte	1. Direzione "Attività Produttive"
Lombardia	1. DG Industria, Artigianato, Edilizia e Cooperazione 2. Settore "Programmazione Comunitaria"
Liguria	1. Dipartimento Sviluppo Economico 2. Settore "Competitività e Innovazione del Sistema Produttivo"
Veneto	1. Segreteria Generale della Programmazione 2. Direzione "Programmazione"
Bolzano	1. Ripartizione Europa 2. "Ufficio per l'integrazione europea"
Trento	1. Servizio "Europa"
Friuli Venezia-Giulia	1. Direzione centrale cultura, sport, relazioni internazionali e comunitarie 2. Servizio "Gestione Fondi Comunitari"
Emilia-Romagna	1. Direzione Generale "Attività Produttive, Commercio, Turismo"
Toscana	1. Direzione Generale Competitività del sistema regionale e sviluppo delle Competenze 2. Area di coordinamento "Industria, Artigianato e Innovazione Tecnologica"
Umbria	1. Direzione Regionale "Programmazione, Innovazione e Competitività"
Marche	1. Servizio Bilancio, ragioneria, tributi, patrimonio e politiche comunitarie 2. Posizione di Funzione "Politiche Comunitarie"
Lazio	1. Dipartimento Programmazione Economica 2. Direzione "Programmazione Economica, Ricerca e Innovazione"
Abruzzo	1. Direzione Affari della Presidenza, Politiche legislative e comunitarie, Programmazione, Parchi, Territorio, Ambiente, Energia 2. Servizio "Affari Comunitari e Cooperazione Interistituzionale"
Molise	1. Direzione Area Programmazione regionale - risorse finanziarie, umane e strumentali 2. Servizio "Coordinamento e Gestione del FESR"
Sardegna	1. "Centro Regionale di Programmazione"
Campania	1. Area Generale di Coordinamento 09 "Rapporti con gli Organi Nazionali e Internazionali in Materia di Interesse Regionale"
Puglia	1. Area di Coordinamento Politiche per lo sviluppo economico, lavoro e innovazione 2. Servizio "Attuazione del Programma"
Basilicata	1. Presidenza "Ufficio Autorità di Gestione FESR"
Calabria	1. Dipartimento della "Programmazione Nazionale e Comunitaria"
Sicilia	1. Dipartimento della "Programmazione"

Fonte: EC, 2013

Individuata la centralità strategica dell'AdG, a questo punto un'altra considerazione va fatta sull'elevata influenza della politica in termini di stabilità. Il cambio di un'Autorità di Gestione è un evento cruciale nella storia di un Programma Operativo. La stabilità dell'AdG è un ingrediente fondamentale ai fini di una gestione all'insegna della continuità amministrativa ed è un segnale chiaro della volontà politica di puntare sulla saldezza della cabina di regia che presiede all'intera macchina dell'attuazione del FESR. E' stato stimato che ad ogni cambiamento del dirigente che guida e rappresenta l'AdG, sia essa di un programma nazionale o regionale, nell'esecuzione dei programmi si verifica un ritardo

medio di circa un anno (Senato, 2009¹¹²), poiché il cambio comporta spesso una variazione della strategia e la messa in discussione delle decisioni precedentemente adottate. La stessa DG Regio, in uno studio interno, ha stimato in 8-9 mesi il tempo affinché un'AdG riprenda le sue attività a pieno ritmo dopo il cambio di guardia. L'avvicendamento politico e il conseguente cambio di guardia all'AdG provoca dunque danni, considerati dalla Commissione "disastrosi", negli effetti sull'esecuzione. Quando al cambio di governo, sia esso regionale che nazionale, viene sostituita anche l'Autorità di Gestione e i dirigenti dei dipartimenti, si verificano pesanti ripercussioni sulla gestione e finanche sulla strategia e la direzione dei Programmi Operativi: si smonta l'insieme delle competenze maturate dai dirigenti e dalla sfera amministrativa negli anni per ripartire da zero, come se l'esperienza accumulata svanisse improvvisamente.

La sostituzione di un'AdG può essere considerata la sostanziale sintesi di instabilità di Governo e di interferenza politica ed è considerata da più parti come una delle cause portanti del ritardo di attuazione di molte regioni italiane, soprattutto nel Mezzogiorno (EEN 2013 Italia; EC Position Paper, 2012). Se la rotazione sistematica del livello gestionale comporta ritardi e interruzioni nella realizzazione dei programmi, in questa parte del lavoro cercheremo di verificare tale assunto esaminando il quadro che cerca di cogliere l'instabilità dell'AdG delle regioni più indietro con l'assorbimento del FESR.

Un indicatore dell'instabilità può essere rappresentato dal numero di cambi del dirigente che rappresenta l'AdG dei Programmi Operativi FESR durante il ciclo 2007-2013. E' utile premettere che un'AdG, intesa come struttura generale, è costituita da una serie di soggetti che vanno dai Dirigenti Generali dei Dipartimenti, come nel particolare caso siciliano, fino ai funzionari delle sotto-strutture regionali responsabili per competenza degli interventi finanziati nell'ambito delle linee di intervento¹¹³. Il Dirigente Generale a capo dell'Autorità di Gestione è solo la punta dell'iceberg di un'organizzazione più o meno complessa e articolata descritta per ciascun Programma attraverso il SIGECO (Sistema di Gestione e Controllo; MCS *cf. supra*). Il cambio di tale dirigente, però, è un evento chiave poiché è il principale referente dell'attività di gestione con gli organismi nazionali e comunitari e presiede al coordinamento, raccordo e indirizzo generale delle attività svolte dai Dirigenti, i funzionari degli uffici e gruppi di lavoro coinvolti nelle operazioni di gestione. E' dunque una funzione delicatissima degli equilibri dell'attuazione. Dall'organizzazione del sistema

¹¹² L'indagine conoscitiva si riferisce al periodo 2000-2006 ed è frutto di audizioni presso la Commissione Politiche dell'Unione Europea del Senato.

¹¹³ Un Programma Operativo è articolato in Assi prioritari, Obiettivi Specifici, Obiettivi Operativi, linee di intervento e infine in progetti/interventi.

di gestione, dall'articolazione interna, dall'autonomia decisionale dei dirigenti, dal flusso di informazioni tra Dipartimenti e dalla distribuzione delle prerogative dipenderanno, in ultima analisi, i tempi e la qualità di attuazione dell'intera catena del processo. Per questo, l'organizzazione e i suoi meccanismi meriterebbero una trattazione a parte, ma in questo lavoro ci limiteremo ad esaminare il ruolo del Dirigente rappresentante della struttura in cui si colloca la funzione di AdG. In questa sede tale Dirigente viene individuato con il nome della struttura che presiede (dunque AdG), per convenzione come avviene nei SIGECO.

Ciò che immediatamente si coglie osservando il numero di cambi dell'Autorità di Gestione registrati nel ciclo 2007-2013, è il maggior grado di rotazione delle AdG nelle regioni dell'Obiettivo Convergenza e una maggiore stabilità per le regioni Competitività. La Sicilia nel ciclo 2007-2013 ha visto l'avvicendamento di 4 AdG sin dall'avvio della programmazione, seguita dalla Calabria e dalla Puglia con 3 AdG. La Campania si attesta a 2 mentre la Basilicata dimostra una forte tenuta amministrativa con una sola AdG nell'intero ciclo. E' evidente, così come confermato dall'AdG Basilicata, che questa impostazione abbia contribuito, insieme alla variabile di una dotazione finanziaria più snella, ad una migliore performance di spesa.

E' importante, però, soffermarsi sul dettaglio della gestione nelle regioni Convergenza, che presentano le maggiori criticità nella gestione, per comprendere l'effettivo ruolo della continuità. L'indagine mostra che il mero numero di cambi, seppure indichi che l'eccessivo turn over appartiene alle regioni più indietro nella spesa, non riesca completamente a spiegare la performance se non coadiuvato da un'analisi qualitativa delle Autorità che si sono succedute nella gestione del FESR. In particolare si noti la Puglia, che dal 2007 ha avuto 3 AdG, ma la regione ha avuto il merito di non lasciare mai una vacanza della posizione. Chi ha preso in mano l'Adg aveva già una grossa esperienza essendo stato il braccio destro di chi aveva gestito precedentemente. Sia l'AdG Limongelli (2008-2010) che l'AdG Orlando (dal 2011) erano già appartenenti allo staff in qualità di vice dell'AdG precedente. Ciò ha senza dubbio permesso una continuità e ha evitato lo sperpero di tempo che caratterizza i passaggi da un dirigente ad un altro¹¹⁴. Il numero di cambi più

¹¹⁴ La collocazione dell'Autorità di Gestione del POR FESR Puglia è nel "Servizio di Attuazione del Programma" presso il Gabinetto della Presidenza. Dall'inizio del ciclo il POR FESR ha visto l'avvicendamento di tre Autorità di Gestione: il dr. Celi ha svolto il ruolo nella fase di preparazione del programma e fino a metà giugno 2008, il dirigente regionale Limongelli ha svolto il ruolo di avvio del programma con la definizione conclusiva del Sistema Gestione Controllo, delle procedure interne, dell'individuazione delle strutture responsabili della gestione ed attuazione del programma, dell'attuazione delle prime misure da metà giugno 2008 a fine 2010, mentre il dirigente Orlando, precedentemente Dirigente

elevato è stato registrato in Sicilia, dove ben 4 Autorità di Gestione hanno calcato il palco dell'attuazione del Programma Operativo FESR, ma con una forte sconnessione tra un insediamento e il successivo. Tra la gestione Leonardi e la gestione Bonanno il tempo per rimettere in moto la macchina amministrativa è stato di quasi un anno. Inoltre il fatto di aver attinto a risorse esterne all'AdG (Leonardi e Bonanno) e non a funzionari appartenenti già allo staff dell'AdG, come nel caso pugliese, ha di fatto aumentato i tempi di riorganizzazione, dovendo ciascun Autorità ogni volta ripartire *ex novo*. Essendo una materia molto complessa in termini di procedure e tecnicismi, se il dirigente è esterno rispetto al sistema di gestione, impiegherà molti mesi prima di diventare operativo ed avere l'autorevolezza necessaria per imprimere il giusto andamento. L'instabilità amministrativa è il riflesso delle vicende politiche burrascose vissute dalla regione, che ha visto il susseguirsi di ben 4 presidenti nel corso del ciclo 2007-2013¹¹⁵. Il cambio ha soprattutto influito sull'avvio della programmazione: a due anni dall'inizio effettivo della gestione la Sicilia aveva avuto già 3 AdG (Palocci, Leonardi, Bonanno). Nella precedente programmazione, al contrario, all'inizio del periodo era stato nominato un dirigente generale del Dipartimento della Programmazione esterno alle dinamiche politiche locali, proveniente dall'Amministrazione centrale, che aveva traghettato l'AdG del POR FESR per tutto il ciclo 2000-2006, segno di una stabilità politica che si era riverberata anche nell'assenza di turnover dirigenziale ai vertici dell'AdG.

Il caso della Campania rivela invece come il turn over dell'Autorità di Gestione, in questo caso in linea con le regioni Competitività, non abbia influito sul ritardo, ma anzi come possa essere necessario un cambio gestionale al fine di dare una spinta di rinnovamento alla regia dell'attuazione, come nella circostanza dell'insediamento della nuova AdG nel 2010 che ha contribuito ad accelerare la macchina di spesa quasi completamente ferma nei primi 3 anni¹¹⁶. Tutt'altra situazione caratterizza la Basilicata, dove il FESR è stato gestito sin dal 2009, anno di effettivo avvio dell'implementazione, per tutto il ciclo di programmazione da una sola Autorità di Gestione.

Tra le regioni dell'Obiettivo Competitività un elevato turn over si è verificato anche nel Lazio, ultima nella capacità di spesa tra le regioni Competitività insieme al Molise, dove l'avvicendamento ha portato con sé una serie di provvedimenti che hanno rappresentato

dell'Ufficio Valutazione e Monitoraggio nell'ambito del Servizio Programmazione e Politiche dei Fondi Strutturali, è diventato Autorità di Gestione a partire dal gennaio 2011 a tutt'oggi.

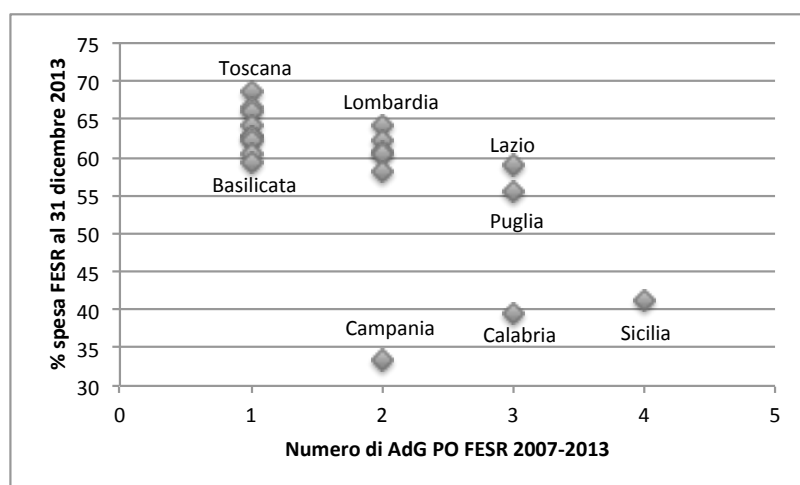
¹¹⁵ La Regione è stata guidata da Cuffaro fino al 2008, poi arrestato per note vicende giudiziarie, seguito da Leanza (gennaio-aprile 2009), Lombardo, insediatosi nel 2009, e infine Crocetta nel 2012.

¹¹⁶ Per una rassegna delle caratteristiche dell'Autorità di Gestione in Campania si faccia riferimento al recente lavoro di Avolio e De Vivo (2014).

una discontinuità forte rispetto alla gestione precedente, mentre in Emilia-Romagna, in Toscana e in Piemonte, per esempio, si riscontra la continuità dell'AdG, rimasta invariata nel corso del ciclo 2007-2013. Dall'analisi emerge con chiarezza come l'instabilità sia sempre associata ad una scarsa performance di spesa. L'interferenza della politica sull'amministrazione, che si ripercuote non solo sul cambio del dirigente rappresentante dell'AdG ma sulla rotazione dei direttori di dipartimento che costituiscono l'ossatura della gestione della spesa, riduce l'efficienza generale del sistema di gestione dei Fondi Strutturali, disincentiva i dirigenti dell'AdG e i direttori degli Assessorati e confonde ruoli e prerogative tra i due livelli (Milio 2008). Al contrario, non sempre ad una gestione relativamente stabile può essere associata una buona gestione del FESR, come spiega il caso campano, in cui proprio il cambio del Dirigente Generale dell'*Area Generale di Coordinamento 09*, in cui è incardinata l'AdG, ha favorito un'accelerazione dell'assorbimento e una radicale riorganizzazione della complicatissima e arcaica macchina amministrativa preposta alla gestione del FESR (Avolio e De Vivo, 2014).

Il tema della continuità dell'AdG è strategico, dal momento che in Italia manca l'obbligatorietà di un meccanismo fondamentale: la figura dell'*aggiunto*. Si tratta del cosiddetto *deputizing*, ossia l'automatismo che consente di sostituire un dirigente generale, sia esso a capo di un'Autorità di Gestione, Audit o Certificazione, con il più alto in grado. Questo meccanismo garantisce il sistema dai rischi operativi e i ritardi connessi alla vacanza essendo automatica la nomina del più alto in esperienza. Un caso emblematico, e paradossale, è quello dell'Autorità di Audit dei POR FESR e FSE 2007-2013 Sicilia (EC, 2013) che pur avendo 14 dirigenti, di cui alcuni di altissimo grado con decine di anni di esperienza, aveva bloccato per 6 mesi le proprie funzioni, compresi controlli e audit, a causa della mancanza del direttore non sopperita da una nomina tempestiva da parte della Giunta Regionale. Un fatto inammissibile per una regione che aveva sia il Programma Operativo FESR che FSE sospesi dalla Commissione proprio per l'inadeguatezza dei controlli. L'assenza dell'obbligatorietà della supplenza automatica, largamente diffusa in Europa, ha indotto la Commissione a suggerire l'introduzione del *deputizing* (EC, 2013).

Fig. 3.6 – Cambi dell'Autorità di Gestione PO FESR 2007-2013 e capacità di spesa al 31 dicembre 2013



Fonte: elaborazione dell'autore.

Tabella 3.7 - Autorità di Gestione del PO FESR 2007-2013 nelle Regioni Convergenza

REGIONE	AUTORITA' DI GESTIONE	REGIONE	AUTORITA' DI GESTIONE
Sicilia		Calabria	
2005-2008	Palocci	2008-2010	Orlando
2008-2009	Leonardi	2010-2013	Tavano
2009-2013	Bonanno	2013-2013	Praticò
2013-2014	Falgares	Campania	
Puglia		2007-2010	Neri
2005-2008	Celi	2010-2014	Gargiulo
2008-2010	Limongelli	Basilicata	
2011-2014	Orlando	2008-2014	Minardi

Fonte: elaborazione dell'autore

Tabella 3.8 - Autorità di Gestione del PO FESR 2007-2013 nelle Regioni Competitività

REGIONE	AUTORITA' DI GESTIONE	REGIONE	AUTORITA' DI GESTIONE
Lazio		Provincia Bolzano	
2007-2011	Bellotti	2007-2009	Bauer
2011-2013	Felci	2009-2014	Gamper
2013-2014	Bellotti	Piemonte	
Lombardia		2007-2014	Benedetto
2007-2009	Buonanno	Emilia-Romagna	
2010-2014	Postorino	2007-2014	Diazzi
Veneto		Toscana	
2007-2009	Zuliani	2007-2014	Caporale
2010-2014	Terrabujo	Sardegna	
Marche		2007-2014	Cadeddu
2007-2010	Bozzi	Friuli Venezia Giulia	
2011-2014	Terzoni	2007-2014	Forte
Abruzzo		Provincia Trento	
2008-2011	Andreola	2007-2014	Clauser
2012-2014	Sorgi	Umbria	
Molise		2007-2014	Caporizzi
2007-2009	Di Ludovico	Valle d'Aosta	
2009-2014	Pillarella	2007-2014	Riccardi

Fonte: elaborazione dell'autore

Tabella 3.9 – Numero di Autorità di Gestione PO FESR 2007-2013

Regione	Autorità di Gestione	Regione	Autorità di Gestione
Sicilia	4	P.A. Bolzano	2
Lazio	3	Toscana	1
Puglia	3	Emilia-Romagna	1
Calabria	3	Piemonte	1
Lombardia	2	Friuli Venezia Giulia	1
Abruzzo	2	Sardegna	1
Veneto	2	Valle d'Aosta	1
Marche	2	P.A. Trento	1
Molise	2	Umbria	1
Campania	2	Basilicata	1

Fonte: elaborazione dell'autore

3.4 La capacità amministrativa in Italia

Fino a questo punto del nostro lavoro abbiamo analizzato il ricco panorama di fattori che hanno contribuito al sostanziale fallimento della politica di coesione italiana nel ciclo 2007-2013 nel confronto con gli altri paesi. Inoltre ci siamo soffermati sulla dimensione nazionale e subnazionale con l'obiettivo di cogliere le variabili che spiegano le differenze di implementazione tra le regioni italiane. La lenta partenza dei programmi operativi, la

sovrapposizione tra il periodo di programmazione 2000-2006 e il 2007-2013, la crisi di liquidità delle autorità locali (regioni e comuni) e l'impossibilità delle imprese di investire, gli stringenti vincoli del patto di stabilità interno, la latitanza di un forte presidio nazionale a supporto delle politiche regionali e l'elevato turnover delle AdG in alcune regioni sono tutti fattori fondamentali per capire la *debacle* italiana. Tuttavia manca ancora qualcosa.

E' la questione della capacità amministrativa a completare il quadro delle cause del ritardo. Come abbiamo già osservato nel secondo capitolo, la capacità amministrativa è intesa come l'abilità richiesta alle istituzioni di gestire la policy dei FS in osservanza delle "regole e procedure" (Milio, 2011). La differenza tra la sfera amministrativa e il corpo politico risiede nella rispettiva funzione: se la prima "è deputata all'implementazione giorno dopo giorno delle procedure e delle decisioni di policy mentre il ruolo della seconda è agire come leader nello stabilire gli obiettivi che le istituzioni dovrebbero raggiungere" (Milio, 2007).

Nonostante questa separazione funzionale tra indirizzo politico e amministrativo sulla base della legge Bassanini, come abbiamo già messo in evidenza in precedenza, in alcune regioni l'indirizzo politico influisce in modo pesante sull'amministrazione. E questo non avviene esclusivamente attraverso una pressione diretta sui dirigenti, sull'Autorità di Gestione. Uno dei mezzi con i quali si esercita questa influenza, per esempio, è l'utilizzo dei capitoli di spesa nei bilanci regionali. Se alla prenotazione di risorse da parte dei dipartimenti durante la discussione dell'allocatione sul budget regionale non segue un'allocatione effettiva di risorse che la politica decide nei luoghi di sua pertinenza, ecco che l'amministrazione si trova con le mani legate, avendo disponibilità "per competenza" ma non "per cassa". Siamo di fronte ad un'altra forma che può assumere la pressione del potere politico su quello amministrativo. Pur avendo realizzato un'ottima programmazione, il vincolo dell'approvazione del bilancio annuale da parte politica diventa determinante. I dirigenti si trovano sovente di fronte a vincoli di natura politica, alla mancanza di risorse nel momento dell'approvazione del bilancio regionale preventivo o in casi di variazioni di voci di spesa del bilancio in seguito ad assestamenti o riallocazioni alla fine dell'anno, che non consente di dare seguito all'indirizzo programmatico. Dunque è necessario sottolineare ancora una volta come quella della capacità amministrativa sia una questione fondamentale per il corretto svolgimento della politica di coesione, ma ci sia, come abbiamo osservato, un potere politico che talvolta invade aree di competenza e che entra sistematicamente nella parte amministrativa non in termini di gestione ma di indirizzo delle risorse.

Ciò premesso, la Commissione ormai da anni preme sul miglioramento della capacità amministrativa italiana. Una breve rassegna della documentazione istituzionale permette di risalire ai suggerimenti che la Commissione ha proposto con forza all'Italia. Fermo restando l'interesse per il tema della capacità amministrativa e istituzionale dimostrato nella previsione del miglioramento dell'efficienza amministrativa come condizionalità *ex ante* per il periodo di programmazione 2014-2020 (Regolamento n.1303/2013)¹¹⁷, è nelle Raccomandazioni Specifiche Paese n.2 e 6 2012 e 2013 che la Commissione addita la scarsa qualità dell'amministrazione pubblica italiana soprattutto negli enti delle regioni meno sviluppate, che rallentano l'utilizzo dei Fondi. Stessa cosa avviene nel *Position Paper* 2012, documento propedeutico alla predisposizione del *Partnership Agreement* 2014-2020, che tra i quattro pilastri che rappresentano le maggiori sfide per la prossima programmazione inserisce l'incremento della produttività, efficacia ed efficienza della pubblica amministrazione, con il risultato che la capacità amministrativa diviene uno degli Obiettivi Tematici del Partnership Agreement per il nuovo ciclo di politica di coesione (l'OT 11). Il messaggio è chiaro: l'Italia ha un sistema amministrativo inadeguato che crea ritardi e colli di bottiglia e si ripercuote sulla gestione del FESR fino a costituirne la causa principale (EC 2013; EC, 2014)¹¹⁸. Alla stessa conclusione arriva il *Country Report on Achievement of Cohesion Policy* sull'Italia (EEN – Italia, 2013) secondo il quale le cause principali del ritardo italiano “vanno ricercate nella blanda e conflittuale gestione della governance multilivello e nell'ancora più complessa struttura amministrativa e legale in cui l'azione pubblica è paralizzata o fortemente ritardata a danno della trasparenza” e queste due debolezze sono “amplificate dalla dispersione e la diluizione dei programmi in una miriade di differenti procedure legali che l'amministrazione deve sopportare”. Non solo la controparte comunitaria, ma le stesse istituzioni italiane hanno da tempo individuato il centro del problema nella “maturazione incompleta delle capacità istituzionali ed amministrative, a livello tanto centrale quanto territoriale, che ha comportato una mancanza di continuità e *ownership*, sia sul versante politico sia su quello amministrativo, nel gestire i programmi” (DPS 2012¹¹⁹). Anche la Corte dei Conti italiana, nell'ultima *Relazione annuale 2013 al Parlamento sui rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi comunitari*, fa presente alle istituzioni preposte all'implementazione dei Fondi che “non appare più eludibile il perseguimento di una decisa azione mirata ad un effettivo

¹¹⁷ Essa prevedere la predisposizione di un piano di miglioramento amministrativo volto a risolvere le criticità della gestione, da presentare insieme al Programma Operativo.

¹¹⁸ Raccomandazione del Consiglio sul Programma Nazionale di Riforma 2014 dell'Italia, Bruxelles 2 giugno 2014.

¹¹⁹ Dal Rapporto annuale 2012, pag. 3, del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica.

miglioramento delle complessive capacità istituzionali, amministrative e gestionali, a livello centrale e locale; un'evidente incapacità amministrativa e gestionale che nel corso degli anni ha depotenziato l'impiego e l'efficacia di cospicue risorse, in particolare nel Mezzogiorno" (Corte dei Conti 2013).

L'introduzione della politica di coesione tra le maglie delle amministrazioni locali è stato un evento rivoluzionario per la vita dell'amministrazione italiana: i Fondi Strutturali hanno senza dubbio imposto un miglioramento delle strutture amministrative, che hanno dovuto comprendere, adattarsi e assorbire le nuove regole, essendo le regioni piombate al centro dell'arena della programmazione per lo sviluppo regionale. Per questo non può essere ignorato l'enorme progresso fatto considerando le disarmanti lacune amministrative del primo ciclo di programmazione 1989-1993. Benché l'uso dei Fondi Strutturali abbia spinto questa modernizzazione progressiva della pubblica amministrazione, l'Italia ha mantenuto voragini di incapacità in alcune regioni. Ecco perché l'ipotesi che sia proprio la capacità amministrativa a determinare le differenze di spesa e di successo dei Fondi nelle regioni italiane ha tenuto banco nelle valutazioni di matrice istituzionale e anche in sede di programmazione, per esempio attraverso il ricorso alla premialità nel ciclo 2000-2006, mediante la predisposizione di programmi nazionali ad hoc a supporto tecnico delle amministrazioni e la previsione di specifici Assi prioritari sulla capacità di governance previsti nei Programmi Operativi 2007-2013.

A fronte di questa diffusa preoccupazione dell'incapacità amministrativa italiana, e in particolare del Mezzogiorno, tuttavia, ad oggi non si rileva alcuno studio organico che misuri il grado di capacità amministrativa nella gestione dei Fondi Strutturali. Negli ultimi anni sono emersi alcuni lavori che hanno segnalato alcune importanti criticità (Bassanini 2010; Corte dei Conti, 2011, 2012 e 2013; Uver, 2011; Bairati 2012¹²⁰; Formez, 2012) ma nessuno è riuscito a tenere insieme in modo sistematico la complessità dei vari aspetti della capacità amministrativa nella gestione dei Fondi Strutturali.

L'esame dei documenti istituzionali sull'incapacità amministrativa riscontrata nel ciclo 2007-2013 e le indagini svolte presso la Commissione e presso le Autorità di Gestione dei Programmi Operativi FESR che hanno caratterizzato una parte del presente lavoro ci consentono di riassumere le variabili che sono le principali generatrici dei colli di bottiglia e dei ritardi soprattutto per gli interventi finanziati nelle regioni del Sud attraverso il FESR, che per sua natura presenta maggiori criticità nell'attuazione.

¹²⁰ Bairati, A. (2012), a cura di, *Mappatura e miglioramento dei processi di selezione nei bandi di ricerca industriale e sviluppo pre-competitivo*, Report intermedio del Gruppo di lavoro 2.

Innanzitutto, si riscontra una generale mancanza di trasparenza, che produce ritardi mascherando inefficienze e discrezionalità improprie che rimangono nascoste nella selva delle procedure amministrative (EC, 2013), e una mancanza di chiarezza delle procedure, che offusca i ruoli ma anche il complessivo monitoraggio degli interventi. In Sicilia, per citare un esempio, il primo problema che la task force si è trovata a dover affrontare, istituita nel 2012 per risolvere i nodi e velocizzare la spesa, è stata l'incompletezza di dati di attuazione, che non permettevano di conoscere la reale ed attuale situazione di implementazione neanche alla stessa AdG. E ciò non tanto a causa del sistema informatico, che obbliga l'inserimento direttamente da parte dei beneficiari, quanto per la debolezza della filiera che comprende beneficiari poco competenti e scarsamente assistiti.

Alla scarsa trasparenza si aggiunge un impianto organizzativo inadeguato e un organigramma degli uffici più “frutto di dinamiche indipendenti dall'esigenza di avere Amministrazioni strutturate in rapporto agli obiettivi”, che legato alle effettive esigenze gestionali (*ibid.*). Oltre a ciò, si sottolinea uno scarso coordinamento da parte dell'AdG che talvolta non ha il controllo sull'attività dei cosiddetti *Responsabili di linee di intervento*. Anche qui un esempio chiarificatore è quello del PO FESR Sicilia, in cui l'Autorità di Gestione ha dimostrato difficoltà nel coordinamento anche per effetto di un “vizio” contenuto nel SIGECO: la mancanza di chiarezza dei ruoli dovuta al fatto che tutti i dirigenti dei dipartimenti assessorili fanno parte dell'AdG e tutti sono responsabili di tutto. In sostanza un'AdG “spalmata” tra dipartimenti, ognuno dei quali ha in sé anche ruoli di controllo di primo livello, ma con criteri diversi da dipartimento a dipartimento. Inoltre, sempre in capo all'AdG, la task force ha riscontrato la mancanza di una verifica ex ante della correttezza dei bandi o delle procedure di appalto gestite con troppa discrezionalità e autonomia dai Dipartimenti e la mancanza di procedure standard e comuni *check list* utilizzate dai dipartimenti.

Sebbene l'organizzazione sia fondamentale, anche le caratteristiche del personale giocano un ruolo strategico. Nel complesso, è stata rilevata l'esistenza di un personale demotivato, non orientato al risultato per la mancanza di forte meccanismo premiale oggettivo e verificabile della performance a livello dirigenziale e non solo (Barca, 2013), spesso sotto organico (Polverari, 2013), talvolta non competente in alcuni compiti-chiave, come per esempio la progettazione nei Comuni più piccoli, e troppo concentrato sugli aspetti della rendicontazione finanziaria e degli adempimenti formali piuttosto che sulla qualità degli interventi. A ciò fa da sfondo il blocco di nuove assunzioni e un'Assistenza Tecnica spesso sottodimensionata rispetto alla quota massima prevista, che pure poteva fungere da

supporto e recupero di alcune mirate lacune ma che è stata utilizzata in modo spregiudicato, senza intaccare le profonde criticità e senza apportare apprendimenti necessari alle Amministrazioni, paradossalmente indebolite dal ricorso all'Assistenza perché deresponsabilizzate (EC, 2013).

Altro elemento emerso dalla nostra analisi è la frammentazione delle risorse, che provoca un enorme carico di lavoro lungo la catena amministrativa, che va dalla predisposizione dei bandi alla stipula dei contratti giuridicamente vincolanti fino alla realizzazione dei lavori. Quanti più progetti vengono finanziati, tanto più complessa diventa la gestione delle procedure. E' evidente ormai che le amministrazioni regionali, soprattutto del Mezzogiorno ma non esclusivamente, e nazionali non sono in grado di sopportare tale carico di procedure, che comporta la moltiplicazione dei tempi di attuazione. Frammentare le risorse significa anche dispersione dell'impatto ma anche una maggiore difficoltà nei controlli, che per loro natura sono effettuati su campioni spesso anche molto ristretti rispetto all'ammontare complessivo della spesa certificata, soprattutto nei programmi più grandi.

A ciò è strettamente legato il tema dei lunghi tempi di realizzazione e l'assenza di standard di qualità vincolanti nella performance, che attraverso la polverizzazione degli interventi, si ripercuotono con effetti disastrosi sulla tempistica di attuazione complessiva dei programmi operativi. Sullo sfondo, troviamo un quadro normativo complesso, capillare, talvolta contraddittorio, che rende i tempi imprevedibili, spesso paralizza il comparto amministrativo per la "paura di sbagliare" e facilita la proliferazione di ricorsi. Il problema burocratico e amministrativo si sostanzia in un numero eccessivo di autorizzazioni, procedure, enti e competenze frammentate (Senato, 2009), che danneggia gravemente l'andamento degli investimenti pubblici, siano essi opere infrastrutturali che incentivi alle imprese. Il quadro normativo comunitario, in materia di Fondi Strutturali, si innesta in un tessuto normativo nazionale molto complesso a cui si aggiungono le delibere regionali che rendono ancor più farraginoso l'attuazione. La questione è nota con il termine di *gold plating*, ossia la presenza di superflui criteri supplementari a livello nazionale e regionale che contribuiscono ad una sovra-regolamentazione che aggiunge inutili carichi amministrativi alla già rigorosa normativa di derivazione comunitaria, complicando diversi passaggi della spesa, sia per il FESR che per il FSE (Corte dei Conti Europea, 2013).

Nel secondo capitolo abbiamo verificato come gli studi che abbiano proposto una misurazione della capacità amministrativa nell'utilizzo dei Fondi Strutturali siano ancora limitati e solo di recente la Commissione ha iniziato un percorso su questo solco con

l'introduzione dell'Unità *Administrative Capacity Building* (Boijmans, 2013, 2014). Un tentativo emerso nella letteratura dedicata alla questione italiana è stato realizzato da Milio (2007, 2011). Il fondamentale contributo di Milio, rende operativo la definizione di capacità amministrativa nell'indagine della performance di Basilicata e della Sicilia (2007), e successivamente Sardegna e Puglia (2011) per il ciclo di programmazione 2000-2006 facendo leva sull'analisi qualitativa di quattro azioni chiave a cui associa due indicatori:

- *Gestione*, misurata attraverso il grado di chiarezza nella definizione dei ruoli e di coordinamento e cooperazione tra i dipartimenti;
- *Programmazione*, misurata attraverso la qualità dell'analisi SWOT e i tempi di approvazione del programma, misurati in termini di tempo tra l'avvio del QCS 2000-2006 e l'approvazione del Programma operativo;
- *Monitoraggio*, valutato attraverso la presenza di un adeguato sistema di indicatori e di procedure di monitoraggio, consistente nella disponibilità di dati finanziari, fisici e procedurali;
- *Valutazione*, misurata attraverso la presenza di Rapporti di valutazione e l'integrazione del "metodo" e della "cultura" di valutazione all'interno del sistema di attuazione.

Tra gli spunti più interessanti proposti nella ricerca di Milio vi è la conferma degli effetti negativi che ha avuto l'interferenza e l'instabilità della politica associata all'elevato turn over dei dirigenti. Inoltre Milio evidenzia anche come la capacità amministrativa abbia bisogno di tempo per maturare, per far sì che l'amministrazione riesca ad assorbire le pratiche di gestione e "l'apprendimento organizzativo", e che ciò sia stato ostacolato anche dal repentino cambio di schema imposto dalla previsione di un Programma *monofondo* 2007-2013 anziché *plurifondo* come accaduto per il 2000-2006, che ha resettato l'assetto faticosamente conquistato per ripartire da zero con due separate Autorità di Gestione (FESR e FSE) e altrettanti Comitati di Sorveglianza. Più recente è invece il lavoro di Profeti (2013) che misura il rendimento delle regioni in termini di efficienza amministrativa e capacità di programmazione per il ciclo di Fondi Strutturali 2000-2006 considerando, per il primo indicatore, l'esecuzione finanziaria dei programmi Obiettivo 1 e 2 e Leader Plus e i tempi di adempimento e rispetto di alcune scadenze burocratiche previste dal CIPE e dal Regolamento CE¹²¹, mentre per il secondo i tempi di

¹²¹ I tempi di adempimento per le prescrizioni del CIPE si riferiscono alla presentazione di studi di fattibilità per agevolare la predisposizione dei piani 2000-2006, che vede le regioni del Mezzogiorno in netto ritardo rispetto a quelle del Nord; i tempi relativi alle prescrizioni contenute nel Regolamento si riferiscono invece

predisposizione dei Programmi Leader Plus 2000-2006, di predisposizione dei bandi e approvazione delle graduatorie dei *Gal*, di attivazione per gli studi di fattibilità. Il suo principale suggerimento, che raccogliamo in questo lavoro, è insito nell'attenzione posta sui *tempi amministrativi* impiegati per svolgere alcuni passaggi burocratici del processo, attraverso i quali Profeti misura il rendimento delle regioni in termini di capacità amministrativa cercando di superare il mero dato dell'esecuzione finanziaria¹²².

Gli studi di Milio e Profeti sono tra i pochi ad avere il grosso merito di aver spostato l'attenzione sulla misurazione della capacità amministrativa in Italia, seppure non abbiano considerato il ciclo 2007-2013. In questa sezione finale della tesi, proponiamo due indicatori che ci consentono di esaminare le cause del ritardo italiano nel nuovo ciclo di programmazione in termini di capacità amministrativa a livello regionale: la frammentazione delle risorse e la capacità di passare dalla selezione all'impegno delle risorse.

3.4.1 La frammentazione dei progetti

Il tema della frammentazione degli interventi in Italia è di grande attualità, poiché in essa molti studi recenti hanno riconosciuto le cause più influenti dell'incapacità di gestire l'implementazione dei Fondi Strutturali. La dispersione delle risorse in migliaia di rivoli progettuali rappresenterebbe, se non la principale, una delle maggiori responsabili delle lungaggini amministrative e dell'impossibilità di spendere entro i termini previsti, ma anche di un impatto diluito e inefficace. Che la dimensione unitaria dei progetti sia una variabile sensibile nell'influire sul grado di implementazione emerge, per esempio, in uno studio Sweco (2010), laddove si afferma che tutti i progetti cofinanziati con i Fondi strutturali sono soggetti a procedure e requisiti amministrativi standard e il numero di progetti può influenzare il carico di lavoro e i costi: "amministrare un ampio numero di progetti di piccole dimensioni può comportare un peso più elevato di costi fissi di amministrazione" (Sweco, 2010).

all'obbligo per le amministrazioni beneficiarie dei Fondi Strutturali di identificare o istituire adeguate strutture indipendenti di controllo delle procedure (Corte dei Conti 2011; Profeti, 2013).

¹²² La misurazione dei tempi amministrativi occorsi per l'adempimento di passaggi burocratici nelle regioni segnala il dualismo tra i due blocchi Mezzogiorno e Centro-Nord anche nella gestione dei Fondi comunitari (Profeti, 2013).

La capacità di gestire di un programma operativo dipende dal tipo di attività finanziate, dalla complessità dei progetti, dalla dotazione finanziaria totale e dal set di procedure necessarie ad implementarli. Ciononostante esiste un “costo di base” per ciascun intervento, il quale comporta il fatto che un più elevato numero di progetti finanziati sia più complicato da gestire rispetto a programmi che prevedono meno interventi.

Lo studio SWECO, basato su un’indagine qualitativa condotta su 127 Programmi Operativi FESR e Fondo di Coesione 2007-2013, propone alcuni interessanti spunti:

- esistono requisiti amministrativi comuni a tutti progetti e perciò un progetto più piccolo avrà un costo amministrativo associato più elevato rispetto alla spesa totale, soprattutto quando un progetto è parcellizzato in più operazioni e procedure di appalto;
- i piccoli progetti necessitano di controlli più frequenti e meticolosi, oltre che maggiore assistenza tecnica e più attenzione in sede di valutazione, poiché più probabile che siano di scarsa qualità rispetto a progetti maggiori.

I dati sul numero e sulla dimensione media degli interventi confermano la tendenza italiana alla frammentazione, ma non possono fornire informazioni sull’efficacia della politica regionale. Il solo fatto che un Programma sia costituito da tanti piccoli interventi rispetto a pochi ma più grandi non garantisce la maggiore bontà del primo approccio rispetto al secondo. La qualità della politica dipenderà da quanto gli interventi siano integrati reciprocamente e non già slegati gli uni agli altri. Può accadere infatti che interventi di piccole dimensioni siano in qualche modo correlati sotto l’ombrello di un’unica grande strategia (Viesti, 2014). In via di principio, un numero elevato di interventi, da solo, non può essere utilizzato per spiegare l’inefficacia dei Fondi. Nel caso italiano, però, è chiaro che sia un elemento inequivocabile di complicazione del processo, che alcune Amministrazioni provano faticosamente a gestire.

Facendo un passo indietro rispetto all’attuale ciclo, già nel ciclo 2000-2006 si segnalava una spesa estremamente polverizzata, tanto nel Sud (circa 290.000 progetti finanziati) quanto nel Centro-Nord (315.000)¹²³, con una dimensione media di 210.000 euro per il Sud e 60.000 euro per il Centro-Nord. Quanto alle tipologie di interventi, il Sud aveva privilegiato gli incentivi (circa 130.000 a singole imprese agricole e industriali) e gli interventi immateriali (circa 50.000 progetti nel campo lavoro e formazione), ma la parte

¹²³ I dati riportati da Viesti (2012) comprendono tutti gli interventi finanziati con i 4 Fondi a disposizione (FESR, FSE, FEAOG e SFOP) anche nell’ambito dei Programmi Operativi Nazionali.

più consistente della dotazione finanziaria (il 50%) veniva impiegata per le opere fisiche, che rappresentavano il 13% dei progetti.

Per calcolare la frammentazione dei progetti finanziati nel ciclo 2007-2013 utilizziamo i dati desumibili dalla banca dati di OpenCoesione del DPS¹²⁴, che contiene tutti i progetti selezionati al 31 dicembre 2013, alcuni dei quali terminati, altri in corso di realizzazione, altri ancora senza pagamenti effettuati. Per ciascun progetto la banca dati mette a disposizione informazioni:

- anagrafiche e di programmazione, ossia relative alle coordinate che lo riferiscono alla collocazione geografica e di programma e alle priorità e obiettivi previsti dal QSN e dal POR, oltre che alla tipologia dell'intervento;
- finanziarie, cioè l'importo del finanziamento comunitario, nazionale ed eventuali altre risorse pubbliche, il totale del contributo pubblico e il totale del contributo rendicontabile alla Commissione¹²⁵, gli impegni e i pagamenti
- sulla tempistica, con date di avvio e fine previste ed effettive
- procedurali, che raccontano l'iter amministrativo necessario all'individuazione dei beneficiari e dei progetti da finanziare, attraverso bando, circolare, avviso pubblico, procedura negoziale, individuazione diretta nel programma, completamento programmi 2000-2006, ecc...

I dati al febbraio 2014, a livello aggregato, raccontano un'impressionante frammentazione in una moltitudine di progetti: più di 700.000 in tutta Italia, distribuiti tra Programmi regionali, nazionali e interregionali, sia facenti capo al FESR che al FSE. E' chiaro come una tale mole di interventi abbia ingolfato le già deboli amministrazioni, regionali e nazionali, e determinato uno scarso impatto sui territori, per via della mancanza di quella che viene definita come la "massa critica" di progetti strategici, oltre che per effetto di tempi lunghi di implementazione (EEN, 2014). In generale, è riscontrabile un'eccessiva ampiezza dei Programmi Operativi, troppo ambiziosi, "disintegrati" e di irrealistica attuazione: più un programma strategico per lo sviluppo regionale, una lista di misure generiche, parcellizzate nelle più disparate azioni e progetti difficilmente valutabili attraverso gli indicatori forniti (*ibid.*)

¹²⁴ I progetti hanno un codice univoco (codice locale progetto) e corrispondono ai finanziamenti generati da un atto autonomo, sia esso un bando, un contratto, una graduatoria, un'intesa, ecc...

¹²⁵ Si tratta delle risorse che possono essere considerate per la richiesta dei rimborsi Comprendente la quota comunitaria e il corrispondente cofinanziamento nazionale obbligatorio (OpenCoesione, metadati).

In particolare, ci sono circa 85.000 progetti supportati dal FESR (POR, PON e POIN), di cui il 76% rappresentato da piccolissimi interventi fino a 150.000 euro e il 90% inferiori al mezzo milione di euro. Dai dati spicca dunque il fenomeno di estrema parcellizzazione dei finanziamenti¹²⁶ che mette in seria discussione l'efficacia in termini di crescita strutturale delle regioni ma anche l'impianto politico-amministrativo incapace di gestire un ammontare eccessivo di interventi, di procedure, di beneficiari. Si tratta di un fenomeno presente tanto nella zona Convergenza (con 28.000 interventi finanziati solo dai POR) quanto nella zona Competitività (32.000) e anche nell'ambito dei PON e POIN Convergenza (24.000). Una frammentazione che si rivela anche nella localizzazione di progetti FESR: a ricevere finanziamenti FESR è circa un terzo dei Comuni italiani, circa il 60% nel Mezzogiorno e più del 90% in Puglia, Campania, Basilicata e Calabria. Tale situazione è rivelatrice di un metodo politico di spartizione delle risorse che è apertamente contrario al dichiarato obiettivo strategico di concentrazione programmatica di beneficiari, risorse e risultati (Tortorella, 2013). Troppi progetti finanziati dal FESR, non solo distribuiti "a pioggia" ma soprattutto di differente natura, coprono temi molto distanti tra loro: trasporti, aree rurali e città, ambiente, agenda digitale, cultura e turismo, rafforzamento della Pubblica Amministrazione, energia, competitività delle imprese, ricerca e innovazione, ma anche occupazione, istruzione, inclusione sociale, infanzia e anziani (di precipua pertinenza del FSE ma talvolta inseriti all'interno dei progetti FESR). Una vastità tematica che prende le mosse dalla necessità effettiva di intervenire su più fronti per attuare un cambiamento strutturale e tener fede all'obiettivo di complessivo sviluppo per cui i Fondi Strutturali sono stati concepiti, ma che nello stesso tempo mette in difficoltà le Amministrazioni, soprattutto quelle del Mezzogiorno destinatarie di una quota finanziaria più ampia, sia nella programmazione che nella realizzazione, mentre non si manifesta nelle Regioni della zona Competitività, le quali investono su un *range* di ambiti di intervento più ristretto per espressa prescrizione degli stessi Regolamenti comunitari.

¹²⁶ L'analisi empirica è in linea con quanto riportato in Tortorella, 2013.

Tabella 3.10 – Numero e dimensione dei progetti finanziati dal FESR in Italia 2007-2013
(PON, POR e POIN; Milioni di euro)

Dimensione	N.Progetti
0-10.000	12.527
10.000-50.000	35.533
50.000-150.000	16.422
150.000-500.000	11.178
500.000-1.000.000	3.843
1.000.000-5.000.000	3.891
5.000.000-10.000.000	486
10.000.000-50.000.000	353
50.000.000-100.000.000	37
100.000.000-500.000.000	25
oltre 500.000.000	4
TOTALE	84.300

Fonte: elaborazioni su dati database OpenCoesione al 31 dicembre 2013

Scendendo nel dettaglio delle regioni Convergenza, il numero di interventi totali monitorati, sia finanziati dal FESR che dal FSE, ammonta a circa 85.000¹²⁷, con una dimensione media di poco più di 250.000 euro. E' necessario però, nonostante le talvolta discutibili sovrapposizioni tematiche¹²⁸, porre una forte distinzione tra gli interventi finanziati dal FESR e quelli sostenuti dal FSE. Infatti, se per il primo sono stati selezionati 28.000 progetti dal valore medio di 680.000 euro, per il secondo sono stati finanziati 56.000 interventi per un valore medio di 70.000: il doppio degli interventi, dieci volte più piccoli¹²⁹. Tale divario è imputabile non solo alla natura prettamente immateriale del FSE, ma anche alla presenza nel database dei POR FSE anche dei dati relativi ai singoli esborsi personali: borse di studio, voucher formativi, ecc...

Quanto al FESR, la Puglia è la regione con il più alto numero di progetti in valore assoluto, con più di 9.000 progetti FESR, già completamente finanziati, in corso di realizzazione e ancora da finanziare. Una frammentazione molto elevata, se si considera

¹²⁷ Il calcolo è stato effettuato considerando soltanto i POR FSE e FESR della zona Convergenza escludendo tutti gli altri interventi che pur ricadendo sui territori del Mezzogiorno facevano capo a Programmi Nazionali o Interregionali. Lo stesso è stato fatto in seguito con la Zona Competitività Regionale e Occupazione.

¹²⁸ Dalla banca dati di monitoraggio OpenCoesione si riscontra che progetti "infrastrutturali", per esempio la riqualificazione di aree urbane, come il rifacimento di marciapiedi, sono finanziati con il FSE, mentre progetti di natura formativa ed educativa, come i laboratori musicali nelle scuole, sono finanziati attraverso il FESR.

¹²⁹ Tanto più bassa è la dimensione media dei progetti, calcolata come rapporto tra il finanziamento pubblico totale (che contempla sia i Fondi Strutturali comunitari che il cofinanziamento nazionale e altre fonti pubbliche) tanto più elevata è la frammentazione degli interventi.

che Sicilia e Campania, con la dotazione FESR più elevata e superiore a quella pugliese di un miliardo di euro, hanno previsto poco più di 6.000 progetti per ciascun POR. Se consideriamo, invece, la dimensione media, è la Calabria ad avere “disperso” maggiormente le risorse: i suoi progetti valgono circa 400.000 euro. Campania e Sicilia invece hanno i progetti mediamente più robusti, con un valore rispettivamente di 1 milione e 800.000 euro.

L'indagine degli interventi finanziati dal FSE vede ancora la Puglia con il più alto numero di finanziamenti (più di 23.000 interventi): il doppio rispetto a Sicilia e Calabria e, in termini di dimensione media, i più piccoli della zona Convergenza (in media 40.000 euro a progetto). Più della metà dei progetti FSE (circa il 60%) sono inferiori a 50.000 euro.

Nell'interpretare questi numeri, appare evidente il grado di polverizzazione della politica di Coesione nel Mezzogiorno. Tale analisi empirica porta alla luce alcuni elementi che supportano il severo giudizio riportato nel già citato *Country Report on Achievements of Cohesion Policy* 2013 per la DG Regio rispetto ai risultati dei Fondi dopo 7 anni di attuazione. I Programmi Operativi, denuncia il rapporto, piuttosto che essere disegnati come piani strategicamente validi per lo sviluppo regionale, sembrano essere un accrocco di risorse distribuite senza alcun criterio per accontentare il più ampio numero di soggetti economici e politici nel tipico stile italiano: ciascuno dei responsabili dei Programmi, siano essi a livello nazionale che regionale, utilizza discrezionalmente la propria porzione di risorse senza riguardo rispetto alla visione strategica complessiva di sviluppo (EEN - Italia, 2013).

I micro-interventi denotano una dispersione in migliaia di rivoli delle risorse nel Mezzogiorno, uno sterminato panorama di interventi che va dal finanziamento di opere monumentali come la metropolitana di Napoli fino ai piccolissimi interventi ordinari ai limiti del paradossale¹³⁰. Essi indicano una criticità nella sostituzione della spesa ordinaria con fondi strutturali e portano con sé un pesante aggravio in termini di procedure di selezione, controlli e ricorsi. Infatti, al di là della discutibile efficacia nel ridurre il divario tra Nord e Sud e risolvere problemi strutturali di una politica “esplosa” in decine di migliaia di micro-interventi, questa impostazione pone una seria questione di gestibilità amministrativa.

¹³⁰ Non è raro trovare tra gli interventi l'acquisto di “maniglioni antipanico del piano terra” di un istituto commerciale di Castellammare di Stabia, o gli incentivi alle paninoteche e parrucchiere di provincia, passando per interventi più sostanziosi come la messa in sicurezza dell'ospedale di Messina o ancora la miriade di laboratori multimediali nelle scuole siciliane.

Tabella 3.11 – Progetti nei Programmi Operativi FESR 2007-2013

Regione	N.Progetti	Totale finanziamento	Dimensione media
Puglia	9.121	4.645.835.234	509.356
Sicilia	6.349	5.107.538.435	804.463
Campania	6.195	6.417.460.379	1.035.910
Calabria	4.970	2.136.530.374	429.885
Basilicata	1.293	676.378.574	523.108
TOTALE	27.928	18.983.742.996	679.739
Piemonte	4.484	1.058.216.686	235.998
Veneto	3.445	610.500.193	177.213
Emilia Romagna	3.341	499.903.088	149.627
Toscana	3.281	1.302.457.682	396.970
Umbria	3.117	383.694.667	123.097
Liguria	3.005	577.155.071	192.065
Marche	1.896	324.746.821	171.280
Abruzzo	1.784	252.470.983	141.520
Sardegna	1.726	1.448.726.688	839.355
Lazio	1.700	793.115.358	466.538
Friuli VG	1.330	252.743.192	190.032
Lombardia	1.301	515.227.308	396.024
Trento-Bolzano	852	154.339.815	181.150
Molise	533	146.531.570	274.919
Valle d'Aosta	260	73.795.656	283.829
TOTALE	32.055	8.393.624.778	261.851

Fonte: elaborazioni su dati database OpenCoesione al 31 dicembre 2013

Nel confronto con la zona Competitività, si ridimensiona la generalizzata credenza della superiore frammentazione del Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord. In effetti, i progetti finanziati - e da finanziare - a valere sui POR FESR Competitività ammontano a circa 32.000, con una dimensione media di 260.000 euro, meno della metà rispetto alla zona Convergenza. Il Piemonte ha il maggior numero di progetti (4.500) mentre i più ridotti sono quelli finanziati dal POR FESR Umbria.

Considerando le classi dimensionali dei progetti, notiamo come nella zona Convergenza i progetti fino ai 150.000 euro rappresentino il 72% del totale, mentre nell'Obiettivo Competitività tale dimensione copre il 76% del totale dei progetti. Si tratta di un dato interessante, che conferma una percentuale maggiore di progetti più piccoli al Nord che da un lato documenta, appunto, la tendenza diffusa alla polverizzazione progettuale, dall'altro suggerisce che le regioni del Centro-Nord hanno meno progetti da gestire di taglia mediamente più piccola (le infrastrutture sono marginali) e hanno programmi operativi più snelli e meno dispersioni tra priorità ed obiettivi. Le regioni Convergenza si trovano invece a gestire una dotazione molto elevata e un maggior numero di progetti, dalla dimensione mediamente più grande. Inoltre, è vero che si rileva una frammentazione in

entrambe le zone, e poco più accentuata al Nord in termini di taglia media dei progetti, ma la dotazione inferiore permette di sviluppare un processo di implementazione meno farraginoso, in un contesto di qualità istituzionale generalmente superiore a quella del Mezzogiorno (Brasili *et al.* 2013).

Per quanto riguarda il FSE, in questa sede non proponiamo un confronto tra le regioni sulla base degli interventi finanziati con il FSE. Tale scelta deriva da una constatazione. Il database dei progetti finanziati con il FSE risulta di limitata utilità dal momento che esso comprende sia i singoli interventi formativi che anche il costo dei percorsi formativi senza la specificazione dei singoli beneficiari. La conseguenza è che non possiamo fare un confronto affidabile solo sulla base del numero degli interventi finanziati dal FSE, né possiamo spingerci ad affermare che un Programma che finanzia più progetti sia migliore di uno che ne finanzia la metà. Non siamo in grado di dire quanto i singoli provvedimenti facciano parte di un unico progetto strategico o quanto siano isolati. Il caso più emblematico è quello della Lombardia, per la quale sono stati monitorati circa più di 300.000 interventi finanziati o da finanziare con il FSE. Una cifra sproporzionata se si considera che in Toscana, subito dopo la Lombardia, sono poco più di 50.000. La nostra indagine ha scoperto che tale divario si deve all'inserimento nel database di ciascuno dei contributi assicurati ai singoli partecipanti del progetto Dote Unica Lavoro, uno strumento unitario dedicato al tema dell'occupazione e gestito da operatori accreditati secondo il metodo della sussidiarietà. Tale strumento assorbe il 60% del finanziamento totale pubblico e il 98% degli interventi riportati nel database. Paradossalmente, dunque, tale frammentazione nei dati si rivela essere invece figlia di uno strumento unitario concepito proprio per superare la polverizzazione degli interventi e gestirli dall'alto di un'unica cabina di regia. Il caso della Lombardia è eclatante, ma per ciascuna regione non siamo in grado di ricondurre a unitarietà gli interventi che in realtà sono integrati sotto l'ombrello di un unico progetto. Se considerassimo il progetto DOTE come unico, la Lombardia figurerebbe con soli 650 progetti, e con una dimensione media dei progetti più elevata tra le Regioni italiane per ciò che concerne il FSE¹³¹. Possiamo però quantomeno evidenziare che ogni intervento ha un codice ed una procedura di riferimento e dunque tale dato ci fornisce una misura dell'ampiezza degli interventi.

Diverso è il caso del FESR, per il quale i dati disponibili sono più omogenei tra le regioni, e non c'è una tale dispersione letteralmente polverizzata in singoli contributi a persone. Il

¹³¹ Per molti degli interventi previsti sotto il progetto DOTE non risultano ancora esserci pagamenti effettuati, ma soltanto impegni.

numero dei progetti finanziati o da finanziare comprende, per tutte le regioni, sia le grandi infrastrutture che gli incentivi alle imprese.

Tabella 3.12 - Progetti FESR in zona Convergenza nel periodo 2007-2013 (POR; Milioni di euro)

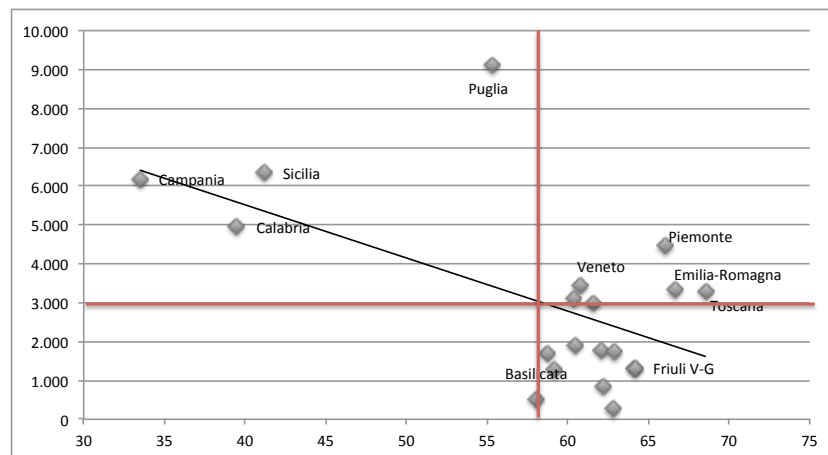
Dimensione	N.Progetti	% cumulato sul Totale
0-10.000	3.907	14,0%
10.000-50.000	11.545	55,3%
50.000-150.000	4.663	72%
150.000-500.000	4.022	86,4%
500.000-1.000.000	1.667	92,4%
1.000.000-5.000.000	1.724	98,6%
5.000.000-10.000.000	209	99,3%
10.000.000-50.000.000	152	99,9%
oltre 50.000.000	36	100%
TOTALE	27.928	

Fonte: elaborazioni su dati database OpenCoesione al 31 dicembre 2013

Osservando queste elaborazioni sui dati forniti dal database OpenCoesione, ci accorgiamo che esista una certa relazione tra la performance di spesa delle regioni e la frammentazione delle risorse. Che la frammentazione in una miriade di interventi piccoli sia un fenomeno diffuso tanto al Sud quanto al Centro-Nord è un fatto già appurato, ma che essa sia correlata a performance di spesa inferiori non è possibile affermarlo dall'analisi empirica. Nell'indagine presentata qui di seguito si mette in relazione l'indice di frammentazione delle risorse disponibili, misurato con il numero degli interventi finanziati dal FESR in valore assoluto, e la capacità di spesa, misurata attraverso i dati forniti dal DPS al 31 dicembre 2013, che si riferiscono alla spesa certificata totale, ossia il dato comunicato alla Commissione UE necessario per chiedere il rimborso della quota comunitaria. La correlazione tra le due variabili è negativa e rilevante ($r = -0,56$) e suggerirebbe una tendenza delle regioni che hanno più progetti ad avere un tasso di spesa inferiore, ma ciò è dovuto esclusivamente alla condizione delle regioni Convergenza, con il tasso di spesa più basso e un alto numero di interventi finanziati. Il coefficiente di determinazione lineare $R^2 = 0,3$ indebolisce la forza di tale variabile nello spiegare il livello di assorbimento finanziario (fig.3.7). Considerando le sole regioni Competitività, poi, si nota addirittura la tendenza opposta, cioè la corrispondenza tra performance di spesa più elevate e progetti

più numerosi (Piemonte, Emilia Romagna e Toscana), compatibilmente con quanto già visto per la dotazione finanziaria.

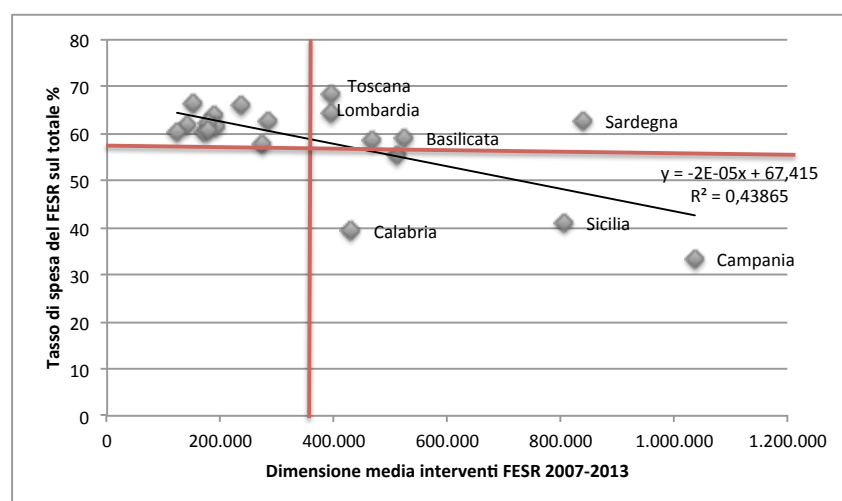
Fig. 3.7 - Correlazione tra numero di progetti finanziati con il FESR 2007-2013 e tasso di spesa (% sulla dotazione totale per POR) nelle regioni italiane



Fonte: elaborazioni su dati database OpenCoesione al 31 dicembre 2013

Anche per la dimensione degli interventi vale lo stesso ragionamento, come si può trarre dall'analisi della correlazione tra la dimensione media degli stessi e la performance di spesa del FESR (fig.3.8). Se consideriamo tutte le regioni, la correlazione è negativa e robusta ($r = -0,66$) e segnala che le regioni con progetti dalla dimensione mediamente più "snella", cioè quelle della zona Competitività, sono anche le regioni che hanno un tasso di spesa più elevato, mentre regioni come Campania e Sicilia hanno un parco progetti dal valore medio di gran lunga più consistente, rispettivamente più di un milione di euro e circa 800.000 euro. Il coefficiente di determinazione lineare misura invece un'adattabilità del modello superiore a quello relativo al numero degli interventi già osservato con $R^2 = 0,4$. Anche in questo caso, tuttavia, si sottolinea che la tendenza non è valida per le regioni Competitività, dove non sembra esserci una particolare relazione tra la dimensione degli interventi e il tasso di spesa. Si segnalano poi alcuni casi interessanti: in particolare la Sardegna, con una dimensione media dei progetti molto elevata, che supera gli 800.000 euro ma una performance di spesa superiore alla media del 63%; la Calabria, ha invece progetti mediamente più ridotti ma una bassa spesa.

Fig. 3.8 - Correlazione tra dimensione media degli interventi FESR 2007-2013* e tasso di spesa (% sulla dotazione totale per POR) nelle regioni italiane



Fonte: elaborazione su dati DPS

* La dimensione media è calcolata come il rapporto tra finanziamento totale pubblico dei progetti monitorati e numero di progetti.

In sintesi, la frammentazione dei progetti, pur presente su tutto il territorio nazionale, non spiega le differenze di implementazione tra le regioni, ma contribuisce a chiarire un'altra caratteristica del generale divario tra regioni Convergenza e regioni Competitività.

Al di là delle differenze regionali, l'elevata frammentazione moltiplica ulteriormente il carico amministrativo già messo alla prova dai lunghissimi tempi di attuazione non solo degli interventi infrastrutturali ma anche quelli legati alla ricerca e all'innovazione. Procedure lente e incertezza dei tempi, insieme ai problemi organizzativi variamente affrontati nelle pagine precedenti, rappresentano l'essenza del fallimento italiano nell'uso dei Fondi. L'avanzamento finanziario di molti programmi operativi, soprattutto quelli concentrati sulle infrastrutture, come il PON Reti e Mobilità, è gravemente rallentato dai "biblici" tempi di realizzazione dovuti alla massa di norme relative agli appalti pubblici. Un elemento, per esempio, che ha zavorrato la realizzazione delle opere infrastrutturali è stato un ingrediente tutto italiano: la norma relativa ai ricorsi (cfr. *supra*). Il doppio grado di ricorso, presso il Tar e il Consiglio di Stato, verso l'esito di una gara d'affidamento dei lavori ha l'effetto di bloccare l'opera, anche nella seconda istanza, e rappresenta uno dei nodi da risolvere per velocizzare l'implementazione degli investimenti FESR (Senato, 2009). I tempi di realizzazione di un'opera pubblica variano, infatti, al variare della dimensione finanziaria dell'intervento e del settore dell'investimento. Dallo studio UVAL

(2011), che esamina circa 17.000 interventi dal valore di 67 miliardi di euro contenuti nel sistema di monitoraggio delle Intese Istituzionali di Programma Stato-regione eseguiti tramite appalto pubblico, emerge che all'aumentare del costo complessivo di un'opera si allungano i tempi di realizzazione che vanno da un minimo di 2,7 anni per i progetti inferiori ai 100.000 di euro fino a un massimo di 11 anni per i progetti superiori ai 100 milioni di euro. L'indagine, condotta sulle fasi di progettazione (preliminare, definitiva ed esecutiva), affidamento dei lavori e realizzazione, oltre che sui cosiddetti "tempi di attraversamento"¹³², ha evidenziato che è il settore dei trasporti il più colpito dalla lunghezza dei tempi, e questo sembrerebbe chiarire le scadenti performance di spesa sia del PON Reti e Mobilità 2007-2013¹³³ che dei PO Convergenza, per loro natura più concentrati sulle infrastrutture. La branca degli investimenti nei trasporti comprende sia la viabilità (media di 4,5 anni per la realizzazione) che le ferrovie e gli aeroporti (5,5 anni).

Interessante notare che dallo studio non affiora alcuna differenza significativa di performance di tempistiche tra le regioni del Sud e nelle regioni del Centro-Nord, ma ci sono enormi divari tra le regioni. In generale, le regioni del Nord, hanno dei tempi leggermente inferiori, ma un'analisi a livello regionale indica alcune sorprendenti posizioni. Infatti, tra le regioni più virtuose troviamo, oltre a Piemonte, Emilia-Romagna, che nella classifica di spesa del FESR sono ai primi posti, anche Lazio e Calabria, non esattamente virtuose nella performance di spesa del FESR. Al contrario, le regioni più farraginose nei tempi di attuazione degli interventi infrastrutturali sono Sicilia, Basilicata ma anche Toscana, Umbria e Trentino Alto Adige.

Le regioni che hanno i tempi più elevati di attuazione degli interventi infrastrutturali hanno anche maggiore difficoltà nella spesa? Dai dati non emerge una correlazione significativa, ma anzi una forte eterogeneità, da imputare al fatto che, nel valutare l'incidenza dei tempi di realizzazione a livello territoriale sull'avanzamento dei programmi operativi, si deve necessariamente tener conto del mix di politiche finanziate, ossia della dimensione degli interventi e dei settori scelti dalla regione in questione. Nell'ampio settore dei trasporti¹³⁴, per esempio, il Sud ha i tempi più lunghi solo nell'affidamento di lavori, mentre nella progettazione e nella realizzazione ha dei tempi leggermente inferiori a quelli delle regioni del Centro-Nord. Ma il fatto che le regioni del Mezzogiorno abbiano

¹³² Si tratta del lasso di tempo necessario per transitare da una fase procedurale alla successiva e copre il 57% della durata complessiva relativa alla progettazione e alla selezione (Uver, 2011)

¹³³ A conferma del peso dei ritardi del settore, si noti che nel 2011, per esempio, i progetti avviati nel PON in questione sono soltanto 3, e sono relativi a circa 300 km di ferrovie della rete TEN.

¹³⁴ Esso comprende oltre alla viabilità anche i trasporti ferroviari, marittimi, aerei, fluviali, che comprendono porti, aeroporti, e interporti.

investito più risorse in questo settore ha contribuito ad un aggravio dei tempi complessivi di avanzamento dei programmi operativi.

Tabella 3.12 – Tempi di attuazione degli interventi infrastrutturali per settore fase e macro area (anni)

Settore	Progettazione			Affidamento lavori			Realizzazione Lavori		
	Nord	Centro	Sud	Nord	Centro	Sud	Nord	Centro	Sud
Altri trasporti	2,54	3,00	2,83	0,44	0,56	0,69	2,03	2,81	2,33
Ambiente	1,69	2,06	1,80	0,32	0,34	0,46	1,05	1,52	1,55
Ciclo integrato dell'acqua	2,30	2,57	2,22	0,41	0,45	0,55	1,39	2,10	1,78
Cultura e servizi ricreativi	2,22	2,27	2,04	0,36	0,40	0,50	1,79	1,81	1,76
Edilizia	2,28	3,37	2,54	0,31	0,50	0,54	1,77	1,75	1,66
Industria e Servizi	3,05	2,91	2,50	0,47	0,45	0,57	2,10	1,91	1,85
Varie	2,61	2,34	2,37	0,48	0,41	0,56	2,14	1,64	1,41
Viabilità	2,39	3,08	2,36	0,45	0,61	0,62	1,55	2,30	1,45

Fonte: Uver 2011

In breve, il maggiore ritardo attuativo dei POR FESR delle regioni Convergenza è dovuto non tanto a una più lunga tempistica di realizzazione delle opere rispetto alle altre regioni, ma alla differente composizione della strategia di investimento¹³⁵. A conferma di ciò sia nelle regioni Convergenza che nelle regioni Competitività gli interventi relativi ai trasporti registrano peggiori livelli di pagamento rispetto al supporto alle imprese e alle politiche di ricerca tecnologia sviluppo e innovazione, per problemi legati alle procedure, ai colli di bottiglia burocratici e anche per effetto del già citato patto di stabilità. A ciò si aggiunga anche il ruolo dei corpi intermedi (come ANAS e RFI) che un ulteriore passaggio amministrativo ha rallentato l'attuazione delle opere. Il risultato è che spesso le grandi opere finanziate con i Fondi Strutturali vengono realizzate a cavallo di differenti periodi di programmazione. Nelle regioni Competitività, invece, il settore dei trasporti è nettamente marginale, e questo rappresenta un elemento a supporto della migliore performance di spesa.

¹³⁵ Il valore totale dei progetti finanziati nel settore dei trasporti nelle otto regioni del Mezzogiorno nell'ambito degli Accordi di Programma Quadro 2000-2009 è di 25 miliardi di euro, e di poco inferiore (24 mld) è il valore nelle regioni del Centro Nord, a dimostrazione che il peso dei trasporti era maggiore già nel periodo di programmazione precedente (Prota e Viesti, 2012; DPS 2010).

3.4.2 La capacità amministrativa in tre mosse: selezione, impegno e pagamento

A questo punto entriamo nel cuore dei programmi operativi in ritardo. Esistono tre tappe che caratterizzano la realizzazione di un'operazione finanziata dal FESR:

- 1) la selezione dei progetti,
- 2) l'impegno delle risorse,
- 3) l'effettuazione dei pagamenti.

La “filiera” di attuazione prevede che una volta selezionato il progetto da finanziare ci sia una procedura per il bando di gara, che dà origine ad un contratto e un impegno finanziario giuridicamente vincolante, e in seguito la realizzazione dell'operazione da parte di un'impresa. C'è dunque una differenza fondamentale tra progetti selezionati (e dunque risorse allocate) e impegni (vincolanti a partire dalla firma del contratto).

Per quanto riguarda il primo *step*, la selezione dei progetti, è necessario premettere che ci sono due principali categorie di finanziamenti con il FESR: la realizzazione di opere pubbliche e gli aiuti alle imprese¹³⁶. Per finanziare un'infrastruttura è necessaria una preliminare selezione del progetto, o attraverso procedure di tipo “a regia”, ossia attraverso la presentazione di manifestazioni di interessi da parte di imprese, o “a titolarità”, in cui le Amministrazioni decidono la priorità infrastrutturale. Per le infrastrutture il primo step è dunque la selezione dei progetti, e il dato corrispondente disponibile è l'importo previsto, denominato “costo ammesso”, deciso per un determinato investimento e che viene inizialmente riservato al progetto. Esso è spesso fissato in una convenzione (un Accordo di Programma Quadro) con un ente intermedio che si occuperà della gara d'appalto. Quanto all'erogazione di finanziamenti a imprese, che può essere realizzata attraverso un'istruttoria automatica, valutativa o negoziale (ibid.), le risorse previste dal bando (gestito direttamente dalla Regione o da un soggetto intermedio) rappresentano l'ammontare di progetti “selezionati” (misurato con il “costo ammesso”), che in seguito verranno giudicati da una commissione secondo differenti tipologie di valutazione.

Il secondo passo è l'impegno. Nel caso delle opere pubbliche, una volta selezionato, il

¹³⁶ Per un maggiore grado di dettaglio circa le modalità di selezione si veda il Documento IGRUE “*Linee guida sui sistemi di gestione e controllo per la programmazione 2007- 2013*” della Ragioneria Generale dello Stato – IGRUE, che distingue in progetti “a titolarità” e “a regia”.

progetto può essere di gestione regionale, provinciale o comunale. Chi ha la responsabilità della direzione dei lavori deve effettuare il bando di gara per selezionare l'impresa. Spesso sono gli organismi intermedi a gestire la selezione dell'impresa esecutrice attraverso una convenzione con l'Amministrazione. L'Autorità di Gestione, come visto nella tappa precedente, avrà dunque "bloccato" una somma, che corrisponde al "costo ammesso", e sulla base delle offerte questa somma potrà essere inferiore a quanto inizialmente previsto. Una volta selezionata l'impresa, si stipula un contratto¹³⁷, ossia un atto giuridicamente vincolante. Mentre fino a questo punto le delibere si possono annullare a vicenda, invalidando la previsione di risorse per i progetti, il contratto vincola l'Amministrazione al rispetto degli impegni. Questo passaggio è segnalato da un altro dato a disposizione della Commissione e dell'IGRUE: l'ammontare di risorse impegnate. Nel caso di aiuti alle imprese, esse hanno spesso 2 o 3 mesi di tempo per presentare i progetti e in seguito una commissione esaminerà i progetti migliori: operazione che può impegnare da un mese a un anno, a seconda della composizione della commissione. Una volta stilata la graduatoria dalla commissione, viene pubblicata con delibera, in modo da permettere i ricorsi, e in seguito viene firmato il contratto: l'impresa si impegna alla realizzazione e all'eventuale cofinanziamento, mentre l'amministrazione si vincola all'investimento con le risorse comunitarie.

La terza tappa consiste nella realizzazione dei lavori e degli interventi finanziati. Il cantiere viene aperto attraverso un anticipo versato all'impresa esecutrice e di volta in volta, sulla base degli "stati di avanzamento", avvengono i pagamenti. Stessa cosa avviene per l'erogazione di finanziamenti alle imprese. La regione concederà un anticipo e successivamente verificherà l'effettiva esistenza dell'investimento per liquidare il saldo finale.

Una volta chiarito questo percorso, che mette alla prova l'abilità delle amministrazioni, è importante notare che, sia per l'erogazione dei finanziamenti che per l'opera infrastrutturale, l'impegno rappresenta l'ultimo anello della catena pubblica con la quale si compie un atto giuridico e finanziario vincolante, con un'impresa chiamata a realizzare l'intervento. In quel momento l'amministrazione si vincola, così come la azienda, a rispettare il contratto.

Ciò che è interessante ai fini della nostra indagine, e che rappresenta una novità di analisi mai battuta nel terreno della misurazione della capacità amministrativa, è l'attenzione mai

¹³⁷ Possono altresì essere utilizzati decreti di finanziamento o di concessione del contributo, ecc...

manifestata né a livello comunitario né a livello nazionale, alla fase che precede l'impegno. E' solitamente nelle fasi successive all'impegno, quelle sintetizzate nel dato dell'assorbimento finanziario, che la letteratura, ma anche l'opinione pubblica e i media hanno tentato di cogliere la capacità di gestire i Fondi. In realtà, buona parte della capacità amministrativa risiede nelle procedure che conducono dalla selezione all'impegno.

Sulla base di quanto osservato sinora, è possibile misurare la capacità amministrativa quantificando "l'abilità" di passare dalla selezione dei progetti alla stipula del contratto. Non avendo a disposizione i tempi intercorrenti tra la selezione dei progetti e l'impegno, possiamo utilizzare il gap finanziario deducibile dai dati di attuazione finanziaria forniti dall'IGRUE. Un gap tra risorse programmate e progetti selezionati è fisiologico, poiché anno dopo anno i progetti vengono selezionati in percentuale crescente della disponibilità finanziaria. Diversamente, un gap tra l'ammontare di progetti selezionati (ossia il costo ammesso a finanziamento che corrisponde alla pubblicazione di una procedura di selezione) e le risorse impegnate è indicativo della difficoltà di svolgere le tappe del processo (pubblicazione del bando, istituzione della commissione, procedimenti di selezione, ecc...). Se un'amministrazione funziona bene, tra l'importo di progetti selezionati e l'importo di progetti impegnati c'è un gap tollerabile del 15-20% ed essa può essere considerata "capace", ma se il gap assume valori via via crescenti fino a superare anche il 50%, c'è un evidente problema di capacità amministrativa, quantomeno nel segmento selezione/impegno.

In breve, se le misure canoniche di capacità amministrativa derivano dal rapporto tra impegni e dotazione (capacità di impegno) e tra pagamenti e dotazione (capacità di spesa), in questo lavoro ci spingeremo ad esaminare il gap tra risorse impegnate e ammontare finanziario di progetti il cui costo è stato ammesso a finanziamento. E' necessario segnalare, però, che spesso l'ammontare del costo ammesso è superiore rispetto alla dotazione totale del programma e che a sua volta anche l'ammontare degli impegni può essere superiore a quello dei progetti selezionati. Ciò deriva dal diverso avanzamento di ciascun Asse prioritario in cui si articola il Programma Operativo. E' possibile, infatti, che per alcuni Assi, l'amministrazione abbia selezionato più progetti di quanto non possa finanziare con le risorse disponibili o abbia contrattualizzato imprese per progetti che non aveva direttamente selezionato: per esempio, progetti individuati inizialmente dal Ministero dei Trasporti sul PON Reti e Mobilità che poi sono transitati sul programma regionale. I progetti selezionati, che come vedremo appartengono alla colonna "costo ammesso", sono depurati delle spese che non sono ammissibili all'UE. Di conseguenza in

alcuni casi possono essere più bassi dell'importo impegnato. Altre volte il costo ammesso è più basso perché le amministrazioni non hanno inserito i dati. Inoltre, non si dimentichi il classico fenomeno dell'overbooking, cioè la tendenza ad impegnare più risorse di quante ne siano a disposizione dei programmi, al fine di proteggersi dal rischio di perdere risorse comunitarie in caso di difficoltà di spesa e problemi di rendicontazioni per gli altri progetti già avviati. In questi casi appena segnalati, a meno che non si abbiano maggiori dettagli sull'Asse in questione, non ci si può spingere alla valutazione dell'effettiva presenza di un problema di capacità amministrativa. Al contrario, è palesemente individuabile un problema di capacità amministrativa quando si registra un grosso gap tra selezione e impegni. E' in questo gap finanziario che cerchiamo di identificare le più grosse criticità amministrative.

In virtù di queste precisazioni, la misurazione della performance amministrativa delle regioni Convergenza nella gestione dei Programmi Operativi FESR al 31 dicembre 2013, attraverso i dati di Monitoraggio degli Interventi Comunitari forniti dall'IGRUE (2014), fornisce interessanti risultati.

Stando alla complessiva performance delle regioni Convergenza, si nota che l'avanzamento della selezione dei progetti ha pressoché eguagliato la dotazione finanziaria. Il valore dei progetti per i quali sono stati stipulati contratti giuridicamente vincolanti supera l'ammontare di progetti selezionati (108%). Più critica è la capacità di far seguire i pagamenti agli impegni (43%).

La Sicilia è l'unica ad avere ancora un gap importante del 30% tra costo ammesso e dotazione finanziaria. In tutte le altre regioni i progetti selezionati sono quasi prossimi alle risorse programmate. La Calabria presenta invece le maggiori difficoltà a passare dalla selezione all'impegno, mentre la situazione della Campania è critica nell'avanzamento e nel pagamento degli interventi: per il 70% delle risorse impegnate non sono ancora stati effettuati pagamenti. Tali dati, però, rappresentano la somma degli avanzamenti di ciascun Asse e per questo motivo hanno una limitata validità nel descrivere l'effettiva capacità amministrativa nella gestione del POR.

Tabella 3.13 - Attuazione dei Programmi Operativi FESR 2007-2013 nelle regioni
Convergenza – dati al 31 dicembre 2013

Programmi Operativi FESR	Programmato 2007/2013	Impegni dei progetti	Costo ammesso	Pagamenti dei progetti	Impegni / Programmato (%)	Pagamenti / Programmato %	costo ammesso / programmato	impegno / costo ammesso	pagamento / impegno
Calabria	1.998.826.702	1.590.158.537	2.041.319.791	789.515.025	79,6%	39,5%	102,1%	77,9%	49,7%
Campania	4.576.530.132	5.138.130.434	4.808.707.275	1.532.798.241	112,3%	33,5%	105,1%	106,9%	29,8%
Puglia	4.492.319.002	5.150.753.667	4.423.237.783	2.489.646.235	114,7%	55,4%	98,5%	116,4%	48,3%
Sicilia	4.359.736.734	3.815.611.912	3.121.987.802	1.796.110.771	87,5%	41,2%	71,6%	122,2%	47,1%
Basilicata	752.186.373	662.089.616	676.378.574	445.625.363	88,0%	59,2%	89,9%	97,9%	67,3%
TOTALE	16.179.598.943	16.356.744.166	15.071.631.226	7.053.695.634	101,7%	47,5%	93,2%	108,5%	43,1%

Fonte: elaborazione su dati IGRUE 2014 - Monitoraggio Interventi Comunitari

E' con l'analisi dettagliata di ciascun Programma che siamo in grado di identificare la capacità amministrativa per ciascun settore di investimento. Entrare nel cuore dei programmi operativi ci consente di risalire agli Assi prioritari più critici che spiegano il ritardo complessivo dell'intero Programma. Ciascuna regione ha avuto ampio margine di discrezionalità nella predisposizione degli Assi prioritari all'interno del Programma. Per questo motivo non è possibile ragionare complessivamente in termini di Assi prioritari: l'analisi della capacità amministrativa deve avvenire a livello di singolo Programma Operativo

Dai dati del POR FESR Calabria emerge una difficoltà a selezionare i progetti legati alla ricerca scientifica e innovazione (Asse I) e ai "Sistemi produttivi" (Asse VII), ossia due settori legati al mondo delle imprese. Il gap finanziario tra costi ammessi e risorse impegnate è più ampio, invece, nell'Asse "Città, Aree urbane e sistemi territoriali", un settore di investimento, in verità tra i più ristretti finanziariamente, che ruota attorno ai Comuni, ossia uno dei punti deboli della gestione in termini di capacità programmatica nelle regioni Convergenza (EC, 2013). Dei 400 milioni previsti, solo un terzo è stato impegnato e delle risorse impegnate solo un quarto è stato speso. Negli altri settori c'è un discreto allineamento tra costi ammessi e risorse impegnate.

In Campania la selezione di progetti è critica negli Assi più ristretti in termini finanziari, mentre quelli più dotati hanno un maggior grado di individuazione degli interventi. Procedure lente e inadeguate si riscontrano nell'Asse dedicato alla "società dell'informazione", che prevede azioni nei piccolissimi Comuni, negli Enti pubblici e negli ospedali. In quest'asse solo il 60% dei costi ammessi è stato poi effettivamente impegnato attraverso contratti e solo il 7% del totale programmato è stato speso. I tre assi maggiori

(Sostenibilità e ambiente, trasporti, sviluppo urbano) non possono essere considerati problematici sotto il profilo della capacità di impegno, ma sono i peggiori nel gap tra contratti e pagamenti effettivi: il vero “buco nero” della gestione campana sta nell’incapacità di passare dai contratti ai pagamenti, per via dei lunghi tempi di realizzazione degli interventi. Su questi Assi pesa il fallimento della Campania e per questo i tre settori meriterebbero un’indagine ben più profonda in termini di capacità amministrativa. In questa sede ci limitiamo a segnalare che quello è il segmento all’interno del quale si riscontrano le maggiori criticità.

In Puglia non sembrano esserci difficoltà amministrative né nella fase di programmazione e individuazione dei progetti, né nella fase di predisposizione dei bandi, selezione delle imprese e stipula dei contratti. In tutti gli Assi il gap finanziario è risibile. Il vero problema si insinua nella fase della realizzazione e dei pagamenti: in accordo con quanto osservato in precedenza, il settore dei trasporti è quello che soffre maggiormente i ritardi (35% di pagamenti sugli impegni), ma critica è la situazione anche negli altri assi, dove i pagamenti rappresentano la metà degli impegni. C’è dunque un problema, non tanto nelle fasi prettamente amministrative di selezione e contrattualizzazione ma nella realizzazione degli interventi da parte delle imprese aggiudicatrici dei finanziamenti.

Per quanto riguarda la Sicilia, ci sono tre assi in particolare che hanno problemi di individuazione dei progetti: il settore delle risorse naturali (Asse II), che è dedicato ai progetti nel campo dei rifiuti, delle risorse idriche, fonti rinnovabili; l’Asse III che si occupa di turismo, biodiversità e beni culturali; la sfera dello sviluppo urbano. Al contrario, non si rileva un’eccessiva incapacità di gestire i bandi, la selezione delle imprese e le procedure che conducono ai contratti: il gap finanziario è elevato solo nell’Asse dedicato alle aree metropolitane e ai medi centri urbani, ossia un settore dominato ancora una volta dalle inadeguatezze già citate dei Comuni nella progettazione. I tempi di realizzazione, invece, penalizzano tutti gli assi, che vedono una quota media di pagamenti sul totale delle impegnate del 50%. Anche in Sicilia è il settore dei trasporti (Asse Reti e Collegamenti per la mobilità) a scontare i ritardi più consistenti.

Infine, la Basilicata, che ha una grossa capacità di portare a termine i contratti rispetto ai progetti selezionati. I due valori sono sostanzialmente in equilibrio in tutti gli Assi. Tutti i progetti che vengono individuati vengono poi formalizzati attraverso l’impegno finanziario giuridicamente vincolante, senza eccezioni. Un problema grave, però, risiede nell’Asse di sistemi urbani, il meno dotato, dove soltanto il 13% dei progetti è stato selezionato rispetto alla dotazione, e questo, ancora una volta, per una criticità legata al

coinvolgimento dei piccoli Comuni nella macchina programmatica dei progetti. Più elevate sono le performance nella capacità di realizzazione rappresentata dal gap finanziario tra pagamenti e impegni: in media il 70% degli impegni è stato onorato.

Tabella 3.14 – Attuazione dei Programmi Operativi FESR 2007-2013 nelle regioni
Convergenza per Asse – dati al 31 dicembre 2013

PO FESR CALABRIA - ASSE	Programmato 2007/2013	Impegni dei progetti	Costo ammesso	Pagamenti dei progetti	Impegni / Programmato (%)	Pagamenti / Programmato %	costo ammesso / programmato	impegno / costo ammesso	pagamento / impegno
01 - Ric. Scientifica, Inn. Tecnologica e Soc. Informazione	301.932.778	97.603.708	136.570.921	63.902.317	32,3%	21,2%	45,2	71,5	65,5
02 - Energia	81.734.375	64.315.528	82.931.041	48.187.972	78,7%	59,0%	101,5	77,6	74,9
03 - Ambiente	320.705.165	424.792.121	379.909.223	180.273.363	132,5%	56,2%	118,5	111,8	42,4
04 - Qualità della Vita e Inclusione Sociale	124.463.425	138.094.536	145.338.285	33.577.396	111,0%	27,0%	116,8	95,0	24,3
05 - Risorse Naturali, Culturali e Turismo Sostenibile	139.562.377	100.952.071	149.503.173	76.254.900	72,3%	54,6%	107,1	67,5	75,5
06 - Reti e Collegamenti per la Mobilità	500.718.408	415.389.407	506.129.507	196.242.138	83,0%	39,2%	101,1	82,1	47,2
07 - Sistemi Produttivi	352.141.001	171.066.491	177.781.047	139.207.160	48,6%	39,5%	50,5	96,2	81,4
08 - Città, Aree Urbane e Sistemi Territoriali	154.495.922	147.489.667	414.529.056	35.940.594	95,5%	23,3%	268,3	35,6	24,4
09 - Assistenza Tecnica e Cooperazione Interregionale	23.073.251	30.455.009	48.627.539	15.929.185	132,0%	69,0%	210,8	62,6	52,3
TOTALE	1.998.826.702	1.590.158.537	2.041.319.791	789.515.025	79,6%	39,5%	102,1	77,9	49,7
PO FESR CAMPANIA - ASSE	Programmato 2007/2013	Impegni dei progetti	Costo ammesso	Pagamenti dei progetti	Impegni / Programmato (%)	Pagamenti / Programmato %	costo ammesso / programmato	impegno / costo ammesso	pagamento / impegno
01 - Sostenibilità ambient. e attrattività culturale e turistica	1.165.000.000	953.185.306	1.259.729.310	262.568.062	81,8%	22,5%	108,1	75,7	27,5
02 - Competitività del sistema produttivo regionale	760.000.000	611.114.824	645.197.628	377.064.676	80,4%	49,6%	84,9	94,7	61,7
03 - Energia	100.000.000	23.042.267	31.803.633	11.574.790	23,0%	11,6%	31,8	72,5	50,2
04 - Accessibilità e trasporti	1.040.000.000	2.393.702.255	1.436.217.810	576.283.958	230,2%	55,4%	138,1	166,7	24,1
05 - Società dell'informazione	290.000.000	68.233.788	113.750.561	22.696.069	23,5%	7,8%	39,2	60,0	33,3
06 - Sviluppo urbano e qualità della vita	1.120.000.000	1.040.016.764	1.258.235.371	244.877.325	92,9%	21,9%	112,3	82,7	23,5
07 - Assistenza tecnica e cooperazione	101.530.132	48.835.230	63.772.964	37.732.362	48,1%	37,2%	62,8	76,6	77,3
TOTALE	4.676.530.132	5.138.130.434	4.808.707.275	1.532.798.241	112,3%	33,5%	105,1	106,9	29,8
PO FESR PUGLIA - ASSE	Programmato 2007/2013	Impegni dei progetti	Costo ammesso	Pagamenti dei progetti	Impegni / Programmato (%)	Pagamenti / Programmato %	costo ammesso / programmato	impegno / costo ammesso	pagamento / impegno
01 - Ricerca e innovazione per la competitività	418.890.028	354.327.404	281.991.421	175.129.659	84,6%	41,8%	67,3	125,7	49,4
02 - Risorse ambientali ed energetiche	793.707.000	846.592.941	733.234.929	428.680.671	106,7%	54,0%	92,4	115,5	50,6
03 - Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita	570.000.000	767.944.338	660.707.786	376.697.775	134,7%	66,1%	115,9	116,2	49,1
04 - Risorse naturali culturali per attrattività	352.000.000	376.814.897	377.052.735	267.659.737	107,0%	76,0%	107,1	99,9	71,0
05 - Reti e collegamenti per la mobilità	990.000.000	1.329.731.629	1.245.851.914	471.165.611	134,3%	47,6%	125,8	106,7	35,4
06 - Competitività rispetto riproduttivi e occupazione	1.097.000.000	1.140.779.898	792.291.355	588.954.307	104,0%	53,7%	72,2	144,0	51,6
07 - Competitività e attrattività città e sistemi urbani	150.700.000	229.784.839	227.335.638	110.627.889	152,5%	73,4%	150,9	101,1	48,1
08 - Governance, capacità istituzionale e mercati	120.021.974	104.777.720	104.772.005	70.730.586	87,3%	58,9%	87,3	100,0	67,5
TOTALE	4.492.319.002	5.150.753.667	4.423.237.783	2.489.646.235	114,7%	55,4%	98,5	116,4	46,3
PO FESR SICILIA - ASSE	Programmato 2007/2013	Impegni dei progetti	Costo ammesso	Pagamenti dei progetti	Impegni / Programmato (%)	Pagamenti / Programmato %	costo ammesso / programmato	impegno / costo ammesso	pagamento / impegno
01 - Reti e collegamenti per la mobilità	1.075.117.306	2.113.393.850	1.235.968.092	837.969.639	196,6%	77,9%	115,0	171,0	39,7
02 - Uso efficiente delle risorse naturali	900.613.259	478.179.652	473.427.790	281.813.565	53,1%	31,3%	52,6	101,0	58,9
03 - Valor. ident. culturali ris. paes-amb. attr. turistica sviluppo	794.975.160	354.756.559	335.458.985	186.349.959	44,6%	23,4%	42,2	105,8	52,5
04 - Diff. della ricerca, dell'innov. e della soc. dell'informazione	374.977.843	281.273.974	317.928.678	150.997.809	75,0%	40,3%	84,8	88,5	53,7
05 - Svil. imprenditoriale e competitività dei sist. prod. locali	470.714.923	369.100.088	441.034.818	210.487.898	78,4%	44,7%	93,7	83,7	57,0
06 - Sviluppo urbano sostenibile	684.039.659	186.390.732	278.195.422	109.647.506	27,2%	16,0%	40,7	67,0	58,8
07 - Governance, capacità istituzionali e assistenza tecnica	59.298.584	32.517.057	39.976.017	18.844.394	54,8%	31,8%	67,4	81,3	58,0
TOTALE	4.359.736.734	3.815.611.912	3.121.987.802	1.796.110.771	87,5%	41,2%	71,6	122,2	47,1
PO FESR BASILICATA - ASSE	Programmato 2007/2013	Impegni dei progetti	Costo ammesso	Pagamenti dei progetti	Impegni / Programmato (%)	Pagamenti / Programmato %	costo ammesso / programmato	impegno / costo ammesso	pagamento / impegno
01 - Accessibilità	87.948.267	100.891.791	104.125.003	73.776.204	114,7%	83,9%	118,4	96,9	73,1
02 - Società della conoscenza	157.148.227	89.433.998	92.486.144	56.069.257	56,9%	35,7%	58,9	96,7	62,7
03 - Competitività produttiva	119.974.682	107.958.779	108.694.929	79.110.849	90,0%	65,9%	90,6	99,3	73,3
04 - Valorizzazione dei beni culturali e naturali	102.770.000	124.635.145	125.173.809	79.490.421	121,3%	77,3%	121,8	99,6	63,8
05 - Sistemi urbani	32.459.384	4.419.730	4.419.730	2.587.071	13,6%	8,0%	13,6	100,0	58,5
06 - Inclusione sociale	71.128.976	80.833.583	85.917.905	43.041.010	113,6%	60,5%	120,8	94,1	53,2
07 - Energia e sviluppo sostenibile	146.371.177	128.916.342	129.351.162	89.157.868	88,1%	60,9%	88,4	99,7	69,2
08 - Governance e Assistenza Tecnica	34.385.660	25.000.248	26.209.894	22.392.684	72,7%	65,1%	76,2	95,4	89,6
TOTALE	752.186.373	662.089.616	676.378.574	445.625.363	88,0%	59,2%	89,9	97,9	67,3

Fonte: elaborazione su dati IGRUE 2014 - Monitoraggio Interventi Comunitari

CONCLUSIONI

Prendendo le mosse dalla problematica posizione italiana nella classifica di spesa tra i Paesi Membri, che la colloca al penultimo posto tra la Romania e la Bulgaria con il 50% di Fondi assorbiti al 31 dicembre 2013, e dal rischio concreto di subire un disimpegno delle risorse che rappresenterebbe un gravissimo fallimento economico e politico, questa tesi vuole rappresentare il primo studio sistematico sulle cause del ritardo nell'utilizzo dei Fondi Strutturali 2007-2013 in Italia.

Il lavoro è stato inteso a raccogliere sotto un organico schema di analisi la complessità e la varietà delle criticità rilevate. La questione dell'assorbimento finanziario e del ritardo nell'attuazione è stata indagata da tre punti di vista.

Innanzitutto una prospettiva “storica”, che ha raccontato il ritardo strutturale nell'utilizzo dei Fondi Strutturali in Italia e che ha chiarito come il problema italiano, prima dell'attuale ciclo 2007-2013, sia stato non di quantità, ma di qualità della spesa, mentre l'attuale programmazione, in cui le Amministrazioni si affannano a rincorre la spesa, potrebbe fallire anche in termini di quantità. Sviscerando il tema dell'assorbimento finanziario, è emerso come, benché quasi tutti i Fondi siano stati impiegati nei cicli passati, l'assoluta lentezza nell'attuazione abbia inciso in modo decisivo sulla qualità degli investimenti, a detrimento dei risultati, attraverso due canali: il sistema di *accountability*, definito dal quadro normativo e fortemente orientato più sull'implementazione finanziaria che sui risultati, e la diluizione dell'impatto nel tempo, che ha allontanato gli obiettivi di policy. A differenza delle altre fasi, in cui il sistema di obblighi e *accountability* è più blando, la gestione finanziaria di un Programma Operativo prevede un set di sanzioni e meccanismi di deterrenza stringenti per politici ed amministratori (Polverari, 2011), in grado persino di provocare la perdita irrevocabile e automatica di risorse. Un danno enorme per un'Amministrazione. Per tale ragione, centro di gravità dell'intero Programma è diventata la necessità di “fare spesa” (Rainoldi, 2010), che ha assorbito quasi del tutto gli sforzi e i timori delle Amministrazioni, comportando spesso la deriva di progetti di discutibile utilità o uniformità rispetto alle priorità fissate. Dall'altro lato, la posticipazione dell'impatto degli investimenti dovuto all'uso spregiudicato dei “progetti coerenti”, che hanno costituito più di un terzo della spesa totale e rappresentato un espediente esclusivamente contabile che svilisce le potenzialità di nuova progettualità finanziabile dai Fondi, ha compromesso la qualità e l'efficacia degli interventi e reso ineffettivo il principio di “addizionalità” sottostante l'intero impianto della Politica di Coesione. Un esempio su tutti è quello del

PON Trasporti, pilotato dal Ministero delle Infrastrutture, destinato a finanziare progetti infrastrutturali strategici nel Mezzogiorno, che però ha finanziato il 60% di “progetti coerenti”, già precedentemente realizzati o provvisti di una differente fonte finanziaria ma rendicontati a valere sul bilancio comunitario. Una delle principali conclusioni desumibili dall’analisi del primo capitolo, è che l’elevato tasso di assorbimento italiano, dunque, non dimostra né che siano stati raggiunti gli obiettivi prefissati né che l’amministrazione sia stata abile, dal momento che ha vistosamente abusato dell’espedito contabile dei “progetti sponda/coerenti”. Quanto al periodo 2007-2013, sono state esplorate anche altre due conseguenze della lentezza della spesa: l’introduzione del Piano Azione Coesione nel 2011, e il “congelamento” delle risorse durante il periodo di crisi. Il primo può essere considerato, alla stregua della passata esperienza di progettazione “coerente”, un’altra forma di sperimentazione contabile senza la quale l’Italia avrebbe sicuramente perso una parte consistente delle risorse comunitarie. Il Piano di Azione per la Coesione (PAC), agendo sul rischio di disimpegno a fronte di una spesa molto lenta, ha comportato – ferma restando la dotazione comunitaria - la riduzione di circa 12 miliardi di cofinanziamento nazionale dall’importo complessivo dei Programmi Operativi della zona Convergenza, pur tuttavia sacrificando ancora una volta sull’*altare* della “spesa da rendicontare a tutti i costi” il principio fondamentale di “addizionalità” e determinando l’ennesimo rinvio dell’impatto degli investimenti. Tuttavia, il Piano ha avuto anche il merito di anticipare alcune innovazioni di metodo per la programmazione 2014-2020, come l’attenzione dei risultati sul miglioramento della qualità dei cittadini e una più precisa fissazione di azioni e tempi di realizzazione, la costruzione di un forte presidio nazionale e una nuova definizione del “partenariato mobilitato” (Barca, 2013). La lentezza di utilizzo dei Fondi ha inoltre inciso sulla tenuta italiana alla crisi economica. Nei primi 5 anni del ciclo 2007-2013, investiti dalla più grave congiuntura economica degli ultimi 50 anni, l’Italia nel complesso ha speso poco più del 20% dei Fondi Strutturali disponibili, rinunciando ad una grossa fetta di risorse che avrebbe potuto arginare molte delle difficoltà sociali ed economiche e supportare interi pezzi dell’economia, dalle imprese all’occupazione. In particolare, le regioni del Mezzogiorno hanno praticamente “rinunciato” a sfruttare pienamente l’opportunità rappresentata dai fondi comunitari, dimostrando una grave carenza nella prontezza strategica e nella pianificazione politica rispetto alle regioni della zona Competitività.

La seconda prospettiva è stata di respiro europeo, ed è servita a indagare le cause del basso livello di assorbimento finanziario dell'Italia suggerendo alcuni elementi utili a comprendere le ragioni di un simile divario con gli altri Paesi. Il ricorso al confronto europeo ha provveduto innanzitutto a identificare il centro del problema nell'uso del FESR nelle regioni Convergenza italiane, che presentano il tasso di spesa più basso dell'Europa a 15 e il penultimo dell'Europa a 27.

In seguito abbiamo cercato di comprendere quanto effettivamente il peso della dotazione, il tasso di cofinanziamento e il ritardo accumulato del ciclo di Fondi Strutturali 2000-2006 abbiano influito sulle performance dei Paesi.

Un filone di ragionamento emerso nella letteratura (Ferry 2013) porta a considerare che quanto più elevata è la porzione di risorse a disposizione tanto più sia complesso spenderla e, di contro, Paesi con dotazioni irrisorie abbiano meno difficoltà nella spesa a fronte della possibilità di utilizzare tutta la dotazione sviluppando soltanto un numero limitato di progetti. Per il periodo 2007-2013, l'Italia è il terzo beneficiario, dopo la Spagna e la Polonia, seguito dalla Germania, Repubblica Ceca, Ungheria, Grecia e Portogallo. In questo capitolo l'analisi empirica ha smentito che la dotazione sia particolarmente esplicativa delle differenze di implementazione dei Fondi tra i Paesi. Il dato della quantità di FESR allocati ha mostrato, infatti, una situazione multiforme ed estremamente variegata, che non consente di attribuire alla dimensione delle risorse previste un peso significativo. Tale circostanza emerge anche nell'analisi delle sole regioni Convergenza. Regioni con elevata dotazione possono riuscire a gestire in modo ottimo e nei tempi previsti la quota finanziaria, come in Polonia e Germania, ma anche in Grecia e Portogallo - seppure di fatto "commissariati" - in Spagna e Ungheria, con una capacità di spesa in linea con la media europea. Allo stesso modo i Paesi possono invece segnalare preoccupanti criticità, come in Italia, Repubblica Ceca e Romania. Resta comunque il fatto che il volume finanziario di un programma operativo incide sul carico di lavoro amministrativo. Se esso non è correlato con la performance di spesa dei Fondi, ha agito però sul carico di lavoro e i costi amministrativi connessi all'intero ciclo di vita di un Programma. Si può dunque avanzare l'ipotesi che il rendimento in termini di assorbimento dipenda non tanto dal volume della dotazione, ma dalla capacità di uno Stato di sostenerne l'impegno che esso comporta attraverso l'impiego di energie, competenze e metodo di organizzazione. Oltre all'elevata dotazione, un ostacolo all'andamento della spesa è stato rappresentato dal più alto tasso di cofinanziamento nazionale delle regioni Convergenza in Europa, insieme alla Francia, in cui però la dotazione FESR per le regioni

Convergenza (2,3 miliardi) vale meno della metà rispetto al FESR previsto per la zona Competitività (5,7 miliardi). L'alto tasso di cofinanziamento nazionale italiano si è rivelato dunque un obiettivo troppo ambizioso per una dotazione FESR di 18 miliardi nelle regioni Convergenza, ha rallentato la spesa e per questo è stato a più riprese ridimensionato attraverso le successive riduzioni, che in Italia hanno raggiunto il massimo valore rispetto agli altri Paesi (dal 48% al 63% a livello nazionale). Inoltre, terzo elemento, dal confronto di respiro europeo è emerso come il ritardo italiano sia stato frutto della concomitanza di due distinte caratteristiche: il lento avvio della spesa nei primi 4 anni, fino al 2010, che ha accomunato generalmente tutti i Paesi, per via delle complessità normative (si pensi al prerequisito del *Management and Control System*), e il successivo profilo di spesa annuale fino al dicembre 2012, che ha visto l'Italia rimanere al palo e tutti gli altri grandi beneficiari recuperare di slancio il ritardo maturato negli anni precedenti. Tra la fine del 2009 e la fine del 2012, dunque, si gioca il ritardo italiano: anni cruciali in cui l'assenza irresponsabile della politica nazionale a presidio dei Fondi negli anni della crisi ha compromesso l'intero ciclo e condotto alla situazione attuale, mitigata, almeno in parte, dall'insediamento del Ministro Barca alla fine del 2011. Inoltre, l'Italia, così come altri "insospettabili" Paesi, ha sofferto il peso della chiusura del periodo precedente: i primi 3 anni di ciclo 2007-2013 sono stati dominati dalla priorità di spendere un ammontare di fondi pari ad oltre 10 miliardi di euro per chiudere la programmazione 2000-2006. Un ammontare enorme che ha reso ingestibile la sovrapposizione tra i due periodi e che ha orientato l'amministrazione verso la scelta "politica" di non perdere le risorse piuttosto che dedicarsi al nuovo corso.

Attingendo ad una tassonomia proposta da OIR (2003), sono stati individuati ulteriori elementi di complicazione dell'attuazione italiana, come una struttura operativa "polverizzata" in 52 Programmi Operativi (il numero più elevato d'Europa) e la proliferazione dei corpi intermedi, insieme ad un uso poco ponderato all'Assistenza Tecnica, che ha determinato una vera e propria struttura parallela di gestione, deresponsabilizzato le Amministrazioni titolari dei programmi e appesantito l'iter procedurale. La presenza, poi di un sistema di gestione del FESR fortemente regionalizzato, operante in un contesto di *governance multilivello* che ha caricato di responsabilità i governi locali, ha reso cruciale il tema della qualità istituzionale e della capacità amministrativa. La struttura regionalizzata si configura come un'arma a doppio taglio, capace di portare benefici laddove c'è un governo locale di qualità, e viceversa di indebolire ulteriormente strutture istituzionali già critiche (Milio, 2012). Per questa

ragione, l'ultima sezione del secondo capitolo è stata dedicata all'analisi del ruolo degli ingredienti del contesto istituzionale, che hanno fatto da teatro all'attuazione dei Fondi Strutturali e che soprattutto tra le regioni italiane sembrano incidere sulle differenze di spesa (Brasili *et al.*, 2013). Sulla base degli indicatori di qualità istituzionale misurati da Charron et al (2013) abbiamo mappato la performance di spesa interpretando la capacità di assorbimento dei Paesi Membri connessa alla qualità delle istituzioni e raccontando le principali criticità registrate in alcuni Paesi come Austria, Gran Bretagna, Olanda, attingendo alle informazioni raccolte *sul campo* attraverso interviste presso la DG Regio e ai Country Report dell'*European Evaluation Network*. Oltre che per il caso italiano, la qualità delle istituzioni sembra essere stato un ingrediente importante per gli altri Paesi. Laddove una qualità strutturale dei governi non è stata accompagnata da buone performance di spesa dei Fondi, ciò è accaduto per via di alcune particolari difficoltà legate non tanto all'impalcatura istituzionale ma alla specifica gestione amministrativa dei Fondi e al contesto economico. Le avverse condizioni economiche sono tra le principali cause del ritardo nella spesa. E' la crisi economica che ha ridotto la domanda da parte delle imprese per il supporto all'innovazione di lungo termine, che ha tagliato la dimensione di certi progetti, che ha allungato i tempi dei programmi, e ha comportato problemi di cofinanziamento, non solo per le amministrazioni, coinvolte in misure di consolidamento fiscale, ma anche per le imprese. Inoltre, anche nei Paesi con una solida *governance*, sono state registrate difficoltà amministrative, legate alle procedure. Quanto alla capacità amministrativa, l'Italia ha dimostrato di essere fanalino di coda in Europa in molti aspetti chiave, strettamente collegati all'utilizzo dei Fondi Strutturali. Fra tutti spiccano l'uso dei servizi di e-government, *proxy* dell'accessibilità e semplicità dei servizi pubblici, dello snellimento della burocrazia, oltre che della trasparenza, efficienza ed efficacia dei servizi, e l'inefficienza della giustizia civile, che ha inciso sul ritardo per esempio attraverso le norme sulla sospensiva in caso di ricorso. La capacità amministrativa italiana sarà poi messa a dura prova dai Grandi Progetti e dagli strumenti di ingegneria finanziaria (FEI), il cui utilizzo ha salvato provvidenzialmente le risorse altrimenti destinate alla ghigliottina del disimpegno automatico, ma solo temporaneamente. Infatti, alla fine del 2015 i Fondi destinati ai Grandi Progetti e ai FEI, che in Italia hanno registrato un boom di utilizzo ma una scarsa percentuale di destinatari finali raggiunti, dovranno essere effettivamente impiegati.

Infine, la prospettiva nazionale e regionale ha svelato l'esistenza di un mix complesso, e micidiale, che ha letteralmente paralizzato la spesa italiana dei Fondi. Un mix di fattori finanziari, politici e amministrativi che non ha avuto eguali negli altri Paesi, e che si è concentrato soprattutto, ma non esclusivamente, nelle regioni dell'Obiettivo Convergenza. Sebbene la nostra analisi abbia fatto rilevare che esiste un insieme di cause che accomuna le regioni Convergenza e le regioni Competitività, costituito dai vincoli del Patto di Stabilità, dagli effetti della crisi finanziaria sul bilancio delle amministrazioni e sulla propensione delle imprese a investire e a partecipare alla macchina dei Fondi europei, dalle difficoltà esperite nel piano amministrativo dovuto alla farraginosità delle procedure, è innegabile che i due blocchi, Mezzogiorno e Centro-Nord, siano incomparabili: si tratta di due gestioni dei Fondi Strutturali completamente opposte, sia per dotazione finanziaria dei programmi che per la differente strategia di investimento, oltre che per la capacità istituzionale e amministrativa e il ruolo della politica regionale che ha garantito maggiore stabilità alle Autorità di Gestione.

L'indagine, costruita sulla base di dati quantitativi e qualitativi, raccolti anche grazie a interviste semi-strutturate effettuate presso le Autorità di Gestione dei Programmi Operativi cofinanziati dal FESR, la Ragioneria Generale dello Stato (IGRUE) e presso il Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione (DPS), ha permesso innanzitutto di ridimensionare la responsabilità del Patto di Stabilità. Credere che il ritardo italiano sia dovuto esclusivamente ai vincoli del Patto, come spesso viene argomentato dalle Amministrazioni regionali titolari dei Programmi, è fuorviante. Vero è che ci sia stata una sorta di pressione "schizofrenica", un *trade off* tra assorbimento finanziario e stabilità, che da una parte spingeva le regioni a spendere per stare al passo dei target di spesa della programmazione comunitaria e dall'altra chiedeva di rispettare i vincoli di bilancio del patto di stabilità interno, pena le sanzioni. Vero anche che i Comuni, pedina fondamentale nel processo di attuazione dei Fondi Strutturali, siano stati particolarmente vulnerabili per le fragili condizioni di bilancio e i vincoli del Patto. Ma il cuore del ritardo italiano giace altrove: nella dimensione politica e amministrativa. La politica è mancata all'appello sul piano nazionale, ignorando colpevolmente le difficoltà esperite sin dall'avvio del periodo 2007-2013, privando di stabilità e di un chiaro indirizzo e coordinamento centrale il percorso di attuazione delle regioni e sabotando il QSN 2007-2013. Al contrario essa non ha mancato di interferire sul piano locale, ma solo in alcuni casi del Sud, primo fra tutti la Sicilia, ha imposto un incessante turnover delle Autorità di Gestione, ovvero il *trait d'union* tra la politica e la sfera amministrativa, il perno attorno al quale ruota l'attuazione dei

Programmi Operativi. La mancanza, poi, di una semplice quanto banale norma, come quella che obbliga al *deputizing*, l'automatismo che consente di sostituire un dirigente generale, sia esso a capo di un'Autorità di Gestione, Audit o Certificazione, con il più alto in grado, ha senza dubbio generato ritardi paradossali.

All'incapacità amministrativa sembra poter essere ricondotta la principale fonte del ritardo italiano. Per questo motivo il presente lavoro si è soffermato su dimensioni quantitative relative alla sfera amministrativa: la frammentazione dei progetti e lo studio della filiera che conduce dalla selezione dei progetti ai pagamenti. Le Amministrazioni, siano esse nazionali, regionali, provinciali o comunali, mancano ancora di risorse competenti, adeguate organizzazioni, sistemi di responsabilizzazione e premiazione basata sul merito. Questa inadeguatezza strutturale è stata aggravata dall'estrema polverizzazione degli interventi: più di 700.000 ne conta la banca dati OpenCoesione. La dispersione delle risorse in migliaia di rivoli progettuali rappresenterebbe, se non la principale, una delle maggiori responsabili delle lungaggini amministrative e dell'impossibilità di spendere entro i termini previsti, ma anche di un impatto diluito e inefficace. Più del 70% degli interventi ha una dimensione inferiore ai 150.000 euro, e questo tanto nel Mezzogiorno quanto nel Centro-Nord. La frammentazione progettuale, pur presente su tutto il territorio nazionale, se non spiega le differenze di implementazione tra le regioni, tuttavia contribuisce a chiarire un'altra caratteristica del generale divario tra regioni Convergenza e regioni Competitività. Le regioni del Centro-Nord hanno meno progetti da gestire di taglia mediamente più piccola e hanno programmi operativi più snelli e meno dispersioni tra priorità ed obiettivi. Le regioni Convergenza si trovano invece a gestire una dotazione molto elevata e un maggior numero di progetti, dalla dimensione mediamente più grande. Inoltre, è vero che si rileva una frammentazione in entrambe le zone, e poco più accentuata al Nord in termini di taglia media dei progetti, ma la dotazione inferiore permette di sviluppare un processo di implementazione meno farraginoso, in un contesto di qualità istituzionale generalmente superiore a quella del Mezzogiorno. Seppure il numero dei progetti sia elevato, dall'analisi sembra emergere che la criticità non risieda di per sé nella numerosità ma nella capacità di gestire i costi connessi ad un numero talmente elevato di progetti. Da tanti piccoli progetti ci sono stati utili risultati, ma privi di quella "massa critica" (EEN – Italia, 2013) necessaria per sradicare le criticità più profonde.

L'elevata frammentazione moltiplica ulteriormente il carico amministrativo già messo alla prova dai lunghissimi tempi di attuazione non solo degli interventi infrastrutturali (Uver, 2011) ma anche quelli legati alla ricerca e all'innovazione (Bairati *et al.*, 2012). Procedure

lente e incertezza dei tempi rappresentano l'essenza del fallimento italiano nell'uso dei Fondi e in particolare il settore dei trasporti, in cui le regioni Convergenza hanno massicciamente investito, è il più colpito.

In Italia, dunque, la questione centrale è rappresentata dai tempi. Tempi di progettazione, di pubblicazione dei bandi (e trasparenza), di selezione, di contrattualizzazione, tempi "morti", "di attraversamento" tra una procedura e un'altra, tempi di vacanza di posizioni strategiche, come le Autorità di Gestione. E' qui che si deve trovare una soluzione. Il fatto che ci siano differenze talmente marcate tra le amministrazioni è la dimostrazione che si possa puntare ad una convergenza dei tempi, che rappresenterebbe una svolta necessaria e quasi rivoluzionaria. Per tale ragione la Commissione Europea (EC, 2013) si è spinta a proporre standard di qualità basati sulla tempistica e l'obbligo delle amministrazioni meno efficienti ad avvicinarsi agli standard di quelle più virtuose rispetto ai tempi di realizzazione dei POR, arrivando a prospettare una funzione di *subentro automatico* a fronte di ritardi ingiustificabili nello svolgimento di una fase di attuazione del Programma. Dopo il ritardo sperimentato nel ciclo 2007-2013, nel prossimo periodo di programmazione sarebbe inaccettabile, per esempio, il caso clamoroso, evidenziato da Viesti e Cersosimo (2013), in cui nell'ambito del PON Ricerca e Competitività il tempo intercorso tra il bando iniziale e la graduatoria finale relativa agli interventi di ricerca industriale è stato di 34 mesi. A questo proposito, l'ultima sezione della nostra indagine ha ispezionato i passaggi cruciali dei Programmi Operativi più indietro con la spesa, cercando di trarre indicazioni in termini di "capacità amministrativa" dall'analisi delle tre fasi fondamentali che caratterizzano la realizzazione di un intervento finanziato dal FESR: la selezione dei progetti, l'impegno delle risorse, l'effettuazione dei pagamenti. Non avendo a disposizione i tempi intercorrenti tra una fase e la successiva, per misurare la capacità amministrativa è stato utilizzato il gap finanziario tra le fasi, che ha permesso di quantificare "l'abilità" di passare dalla selezione dei progetti alla stipula del contratto. Un gap tra l'ammontare di progetti selezionati (ossia il costo ammesso a finanziamento che corrisponde alla pubblicazione di una procedura di selezione) e le risorse impegnate testimonierebbe la difficoltà di compiere in tempi brevi le tappe del processo (pubblicazione del bando, istituzione della commissione, procedimenti di selezione, ecc...). Così è emerso che tra le regioni Convergenza le migliori performance amministrative nel passaggio tra selezione e impegno sono state quelle di Puglia e Basilicata, anche se permangono difficoltà nei tempi di realizzazione e dunque di pagamento da parte dell'Amministrazione. Inoltre è stata confermata la vulnerabilità degli Assi concentrati sul coinvolgimento dei Comuni, espressa

anche nelle interviste alle Autorità di Gestione, a dimostrazione di una generalizzata incapacità dei piccoli Comuni del Mezzogiorno, quasi tutti coinvolti nell'attuazione dei Programmi (Tortorella, 2013), a progettare, cofinanziare, gestire, coordinare, monitorare e in generale partecipare alla grande macchina dei Fondi Strutturali. Di fronte a questa grossa disparità nell'inefficienza del settore pubblico tra Nord e Sud, la mancanza di una reazione risoluta a questi punti deboli non farà altro, paradossalmente, che acuire le disparità nonostante l'uso dei Fondi Strutturali.

Riconosco che questa tesi abbia alcuni importanti limiti: l'assenza di un'analisi più approfondita sui cambi delle Autorità di Audit e di Certificazione e del turnover degli assessorati e dei dipartimenti che avrebbe meglio raccontato l'instabilità amministrativa, o ancora il mancato utilizzo di più raffinati metodi di analisi statistica. Essa ha voluto, però, rappresentare con forza il tentativo di afferrare la complessità della questione italiana che si ritrova a “non sapere utilizzare ciò che gli spetta”, e offrire un ampio ventaglio di spunti di riflessione e di azione, affinché si restituisca ai Fondi Strutturali il valore per il quale sono stati concepiti: ricucire il Mezzogiorno al resto del Paese e rendere dignità alla vita dei suoi cittadini.

BIBLIOGRAFIA

- Acemoglu, Daron, Simon Johnson, and James Robinson. Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth. NBER Working Paper. National Bureau of Economic Research, Inc, 2004.
- Aiello, F., Pupo, V. (2009), L'impatto dei Fondi Strutturali in Italia, Working Paper n 1 2009, Dipartimento di Economia e Statistica, Univeristà della Calabria
- Avolio, C., De Vivo, P. (2014), La dirigenza della Regione Campania e I Fondi Strutturali europei, in Amministrare, XLIV, aprile 2014
- Bachtler, J. and Raines, P. (2002), A new Paradigm of Regional Policy? Reviewing Recent Trends in Europe, Paper prepared for discussion at the XXIII International Meeting of the Sponsors of the European Pol-icies Research Centre, Ross Priory, 7–8 October 2002, University of Strathclyde, Glasgow.
- Bachtler, J., *et al.* (2009), *Ex post Evaluation of the Management and Implementation of Cohesion Policy, 2000-06 (ERDF)*, Report to the European Commission, DG Regio, Brussels.
- Bachtler, J., Mendez, C. and Oraže, H. (2013) 'From Conditionality to Europeanization in Central and Eastern Europe: Administrative Performance and Capacity in Cohesion Policy'. *European Planning Studies*.
- Bachtler, L. Polverari, H. Oraže, K. Clement e H. Tödtling-Schönhofer, con F. Gross, I. McMaster e I. Naylor, (2009), *Ex Post Evaluation of the Management and Implementation of Cohesion Policy, 2000-06 (ERDF)*, Final Comparative Report to the European Commission, Bruxelles, DG Regio 2009.
- Bairati, A. (2012), a cura di, *Mappatura e miglioramento dei processi di selezione nei bandi di ricerca industriale e sviluppo pre-competitivo*, Report intermedio del Gruppo di lavoro 2.
- Banca d'Italia (2012), L'economia delle regioni italiane, in *Economie Regionali*, n.2 Roma
- Barca F. (2011), La coesione terirtoriale in Italia alla fine del 2011, Relazione alle Commissioni Bilancio di Camera e Senato del Ministro per la Coesione territoriale
- Barca, F. (2000), Il ruolo del Dipartimento per le politiche di Sviluppo e Coesione, in *Le istituzioni del Federalismo*
- Barca, F. (2006), *Italia Frenata. Paradossi della politica per lo sviluppo*. Rome: Donzelli.
- Barca, F. (2009), *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*. Independent Report for Danuta Hu'bner, Commissioner for Regional Policy, April.
- Barca, F. (2010), Intervento al seminario 'Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia', Roma 26 Novembre 2009, in L. Cannari and D. Franco (eds), *Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia*, Banca d'Italia. Seminari e convegni, n.4, giugno, pp. 173–179.
- Barca, F. (2013), Le politiche di coesione territoriale, Rapporto di Fine Mandato, 3 aprile 2013
- Bassanini, F. (2000), La riforma della pubblica, amministrazione in Italia: un bilancio a fine 2000, in «Le autonomie per lo sviluppo economico», Congress of Unioncamere, Roma, 13 dicembre.
- Bassanini, F. (2010), Vent'anni di riforme del sistema amministrativo italiano (1990-2010), *The journal of European economic History*, n.1/2010
- Boijmans, P. (2003) *Building Institutional Capacity. Paper Presented at the Annual Meeting of ISPA Partners*, Brussels, Belgium, 9-10 April 2003.
- Bollen, F. (2001), *Capacity Building for Integration. Managing EU Struc- tural Funds: Effective Capacity for Implementation as a Prerequisite*, Maastricht, Eipa.
- Brasili, C., Aiello, V., Benni, F., Gandolfo, D. (2013), "La Politica di Coesione e la qualità istituzionale". Working paper presentato al V workshop Unicredit- RegiosS *Le regioni italiane: ciclo economico e dati strutturali. Il benessere delle regioni*.
- Bubbico R.L., De Michelis, N., (2011), The financial execution of Structural Funds, *Regional Focus DG Regio* n.3/2011
- Bull, M., Baudner, J. (2004), *Europeanization and Italian Policy for the Mezzogiorno*, in «Journal of European Public Policy», vol. 11, n. 6, pp. 1058-1076.
- Cace, C., Cace, S. and Nicolaescu, V. (2010) 'Management of the Structural Funds within the Context of the Global Economic Crisis'. *Review of International Comparative Management*, Vol. 11, No. 1, pp. 87–101.
- Camera dei Deputati, V Commissione (2010), Indagine conoscitiva sull'efficacia della spesa e

delle politiche di sostegno alle aree sottoutilizzate. Commissione V, Indagine conoscitiva, 27 Gennaio.

- Camera dei Deputati, V Commissione (2010/2011), Indagine conoscitiva sull'efficacia della spesa e delle politiche di sostegno alle aree sottoutilizzate
- Cannari, L., Magnani, M. and Pellegrini, G. (2010), *Critica della ragione meridionale. Il Sud e le politiche pubbliche*. Bari-Rome: Laterza.
- Cartwright, A. and Batory, A. (2012) 'Monitoring Committees in Cohesion Policy: Overseeing the Distribution of Structural Funds in Hungary and Slovakia'. *Journal of European Integration*, Vol. 3, No. 4, pp. 323–40.
- Cerpem (2009), *Crescita e convergenza nelle regioni deboli d'Europa e gli ultimi vent'anni: l'Italia nel quadro continentale*, ricerca per il CNEL, 2009.
- Charron, Lapuente e Dijkstra (2012), *Regional governance matters: a study on regional variation in quality of government within the EU*, in European Union Working Papers
- Charron, Lapuente e Dijkstra (2013), *Regional Governance Matters: Quality of Government within European Union Member States*, *Regional Studies*,
- Commissione Europea (1999), *Comunicazione della Commissione relative ai Fondi Strutturali e coordinamento con il Fondo di Coesione. Linee direttrici per i programmi del periodo 2000-2006*, in GUCE C 1999/267 del 22.9.1999. (2000),
- Commissione Europea (2000-2013), 'Annual report on the implementation of the structural funds
- Commissione Europea (2012), "Position Paper" dei Servizi della Commissione sulla preparazione dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi in Italia per il periodo 2014-2020, 9 novembre 2012.
- Commissione Europea (2013a), *Cohesion policy: Strategic report 2013 on programme implementation 2007-2013*, 18 aprile 2013
- Commissione Europea (2013), Lettera della DG Regio al Ministero al Ministero dello Sviluppo Economico - Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, Programmazione 2014-2020. Miglioramento della capacità amministrativa nella gestione degli interventi finanziati a titolo del FESR in Italia, 27 marzo 2013.
- Commissione Europea (2014), *Raccomandazione del Consiglio sul Programma nazionale di riforma 2014 dell'Italia*, Bruxelles, 2 giugno 2014;
- Commissione Europea Agenda 2000 – Per un'unione più forte e più ampia, COM(97) 2000 def., Bruxelles, 15.07.1996. (2004),
- Commissione Europea, DG Budget (2011), *Analysis of the budgetary implementation of the Structural and Cohesion Funds in 2010*
- Commissione Europea, *Prospettive finanziarie 2007-2013*, COM(2004) 487, Bruxelles, 2004.
- Corte dei Conti (2010), *Relazione speciale n. 2/2010 concernente "L'impatto del Fondo europeo di sviluppo regionale nel Mezzogiorno"*
- Corte dei Conti (2011), *Relazione annuale 2011 "I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi comunitari"*
- Corte dei Conti (2012a), *Audizione sulla relazione speciale: "Controllo coordinato con la Corte dei conti europea in materia di Fondi strutturali – FESR – Chiusura della Programmazione 2000-2006"*
- Corte dei Conti (2012b), *Relazione sull'esito dell'indagine relativa alla chiusura della programmazione 2000/2006 della regione siciliana in materia di fondi strutturali europei, con particolare riferimento al fondo europeo di sviluppo (FESR)*.
- Corte dei Conti (2013), *Relazione annuale 2013 al Parlamento sui rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi comunitari*.
- Dabrowski (2014), *EU Cohesion Policy: how to deliver more tangible results?*, *Regional Insights*, Volume 4, pp3.
- Davies, S., Polverari, L. (2011), *Financial Accountability and European Union Cohesion Policy*, *Regional Studies*, 45:5, 2011
- Dimitrova, A. and Toshkov, D. (2009) 'Post-Accession Compliance between Administrative Co-ordination and Political Bargaining'. *European Integration Online Papers*, Special Issue 2,
- Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione (2007), *Quadro Strategico Nazionale per la Politica Regionale di Sviluppo 2007–2013*, June 2007.

- Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (2009), Rapporto Strategico Nazionale 2009, December 2009.
- Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (2010), Rapporto Annuale 2009 sugli Interventi nelle Aree Sottoutilizzate.
- Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (2012), Rapporto Annuale 2011 sugli Interventi nelle Aree Sottoutilizzate.
- Domorenok, E., Righettini, M.S., (2012), Qualità della governance e regolazione dei flussi finanziari. Il caso dei Fondi Strutturali in Italia, Rivista Italiana di Politiche Pubbliche, 2012.
- Ederven, De Groot, Nashuis (2002), Fertile soil for structural funds? A panel data analysis of the conditional effectiveness on EU Cohesion Policy, in “Kiklos”.
- EEN (2014), Expert evaluation network on the performance of Cohesion policy 2007-2013 Synthesis of National Reports 2013 January 2014, European Union
- EEN – Italia (2013), Expert evaluation network delivering policy analysis on the performance of Cohesion policy 2007-2013, Country Report on Achievements of Cohesion Policy – Italy, Applica e Ismeri Europa, 2013
- EEN (2013a), Expert evaluation network delivering policy analysis on the performance of Cohesion policy 2007-2013 Synthesis of National Reports 2012, January 2013
- EEN (2013b), Expert evaluation network Job creation as an indicator of outcomes in ERDF programmes August 2013
- EEN – Italia (2012a), Expert evaluation network delivering policy analysis on the performance of Cohesion Policy 2007-2013, Financial engineering, Italy, Applica e Ismeri Europa, 2012.
- EEN (2012b), Expert evaluation network delivering policy analysis on the performance of Cohesion policy 2007-2013, The use of the ERDF to support Financial engineering instruments Synthesis Report
- EEN (2012c), Expert evaluation network delivering policy analysis on the performance of Cohesion policy 2007-2013 Synthesis of national reports 2011
- EEN (2011), Expert evaluation network delivering policy analysis on the performance of Cohesion policy 2007-2013 Synthesis of national reports 2010
- EEN – Italia (2010-2012), Expert evaluation network delivering policy analysis on the performance of Cohesion policy 2007-2013, Country Report on Achievements of Cohesion Policy – Italy, Applica e Ismeri Europa, 2010-2012
- EEN (2010-2013), Expert evaluation network delivering policy analysis on the performance of Cohesion policy 2007-2013, Country Reports on Achievements of Cohesion Policy – Bulgaria, Repubblica Ceca, Estonia, Lettonia, Lituania, Ungheria, Malta, Polonia, Romania, Slovacchia, Grecia, Portogallo, Slovenia, Belgio, Cipro, Danimarca, Germania, Irlanda, Francia, Lussemburgo, Olanda, Austria, Finlandia, Spagna, Svezia, UK, 2010-2013.
- EPRC (2009), Ex post evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000-2006 cofinanced by the ERDF (OBJECTIVE 1 AND 2) – Work package 11: Management and implementations Systems for Cohesion Policy, Final Synthesis Report 2009
- ESPON (2012), INSTED. Institutional Capacity for Territorial Development, Final Report 2012
- EU Regulation n. 1083/2006 laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) n. 1260/1999
- European Commission (2004): “Capping of Resources”, *Working Document of the Commission Services*, Multiannual Financial Framework 2007-2013 Fiche no. 27, Brussels.
- European Parliament (2011), Future EU cohesion policy, European Parliament resolution of 27 September 2011 on absorption of Structural and Cohesion Funds: lessons learnt for the future cohesion policy of the EU
- European Parliament (2013), The low absorption of EU Structural Funds, Library Briefing, 2013.
- Filippetti, A., Reggi, L. (2012), Un buon governo (locale) per i fondi strutturali, La voce.info, 2012
- Formez (2012), Costruire capacità amministrativa integrata. Attrezzare la Pubblica Amministrazione per programmare e gestire i Fondi Strutturali nella strategia Europa 2020
- Franco, D. (2010), L'economia del Mezzogiorno, in L. Cannari and D. Franco (eds), Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia, pp.1–13. Banca d'Italia, Seminari e Convegni, No.4, giugno.

- Hooghe, L. e G. Marks, (2004) *Contrasting Visions of Multilevel Governance*, in I. Bache e M. Flinders (eds.), *Multilevel Governance*, Oxford, New York, Oxford University Press, 2004.
- Horvath, A. (2005) *Why does Nobody Care about the Absorption? Some Aspects regarding Administrative Absorption Capacity for the EU Structural Funds in the Czech Republic, Estonia, Hungary, Slovakia and Slovenia before Accession* (Vienna: Austrian Institute for Economic Research).
- Hughes, J. et al. (2004), *Conditionality and Compliance in the EU's Eastward Enlargement: Regional Policy and the Reform of Sub-national Government*, in «Journal of Common Market Studies», vol. 42, n. 3, pp. 523-551.
- Iserni Europa e Applica (2010), Distribution of competences in relation to regional development policies in the member states of the European Union, final Report
- Kun-Buczko, M. (2004), *The Capacity Building of the Institutional System as One of the Elements Necessary to the Effective Structural Funds Absorption*, The 12th NISPACEE Annual Conference, Central and Eastern European Countries Inside and Outside the European Union: Avoiding a new divide, Vilnius, Lithuania, 13-15 maggio 2004.
- Leonardi, R. (2005), *Cohesion Policy in the European Union: The Building of Europe*, New York, Palgrave, 2005.
- Mairate, A. (2006) 'The "Added Value" of European Cohesion Policy'. *Regional Studies*, Vol. 40, No. 2, pp. 167-78.
- Mairate, A., Angelini, F. (2006), Cost-Benefit Analysis and EU Cohesion Policy, Working Paper n.34/2006, Milan European Economy Workshops, 2006
- Marzinotto, B. (2011), A European Fund for economic revival in crisis Countries, Bruegel Policy contribution, 2011.
- Milio, S. (2007), *Can Administrative Capacity Explain Differences in Regional Performances? Evidence from SFs Implementation in Southern Italy*, in «Regional Studies», vol. 41, n. 4, pp. 429-442.
- Milio, S. (2008), How political Stability shapes administrative performance: the Italian case, *West European Politics*, 31:5
- Milio, S. (2010), From Policy to implementation in the European Union, The challenge of a multilevel governance system, Tauris London 2010, 2014
- Milio, S. (2010), *From Policy to Implementation in the European Union: The Challenge of Multi-Level Governance System*, Tauris Academic Studies, London, I.B. Tauris, settembre 2010.
- Milio, S. (2010), Twenty years of European funding. Italy is still struggling with implementation, in Mammone e Veltri (2010), *Italy Today: The sick man of Europe*, Routledge, 2010
- Milio, S. (2011), Il processo di capacity building per la governance delle politiche di sviluppo e il ruolo della capacità amministrativa nell'implementazione della politica di coesione, *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, XXV, 2011 n.3
- Milio, S. (2012), Gli effetti della Multi-Level Governance e del principio di partenariato. Evidenza dall'esperienza italiana, *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, XXVI 2012, 1-2
- Ministero del Tesoro (2005), Valutazione Ex post dell'Obiettivo 1 2000-2006, LSE e Vision Value, 2005
- Ministero dell'Economia e delle Finanze – MEF (2014), Documento di Economia e Finanza 2014, Allegato – Relazione del Ministro dello Sviluppo Economico sugli interventi nelle aree sottoutilizzate, Aprile 2014
- Ministero dell'Economia e delle Finanze (2014), Ragioneria Generale dello Stato, Monitoraggio Interventi Comunitari Programmazione 2007-2013 Obiettivo Convergenza, Sistema Nazionale di Monitoraggio del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013
- Ministero per le Relazioni con le Regioni e la Coesione Territoriale (2010), Piano Nazionale per il Sud. Le priorità per la strategia di ripresa sviluppo del Mezzogiorno.
- Misiani, A., (2009), Il saccheggio dei Fondi FAS e la finzione dei fondi anti-crisi, www.nens.it
- Nannicini, T., Stella, A., Tabellini, G. and Troiano, U. (2012), Social Capital and Political Accountability, online paper, July. Disponibile su http://didattica.unibocconi.it/mypage/upload/92884_20120907_011927_ACCOUNTABILITY_AEJ_FINAL_JULY2012.PDF (accessed 10 May 2013).
- NEI, Boeckhout et al (2002), Key indicators for Candidates Countries to Effectively Manage the Structural Funds, Principal Report – for DG Regio, 2002.
- OECD (2010), Regional development policies in OECD countries, Parigi, OECD

- OIR (2003), A Study on the Efficiency of the Implementation Methods for Structural Funds Final Report, Commissioned by: European Commission Directorate General Regional Policy, OIR in association with LRDP and IDOM
- Piattoni, S. (2007), *Informal Governance in Structural Policy*, in «Perspe-
- Piattoni, S. (2010), *The Theory of Multi-Level Governance: Conceptual, Empirical, and Normative Challenges*, Oxford, Oxford University Press.
- Polverari (2011), Alcune riflessioni sulla accountability della politica di coesione europea, sul trade off tra diversi tipi di accountability e sul *trade off* tra accountability ed efficacia, Rivista giuridica del Mezzogiorno, XXV 2011, n.4
- Polverari, L. (2013), Policy Rhetoric versus Political Reality: Has the Italian state given up on the Mezzogiorno?, Regional & Federal Studies
- Polverari, L. and Vitale, R. (2010), Riflessioni sulla riforma della politica di coesione per il periodo 2014–2020: stato del dibattito e prospettive per l'Italia, Rivista Giuridica del Mezzogiorno, Vol.4/2010, pp.1211–1252.
- Polverari, L., Michie, R. (2009), *New Partnership Dynamics in a Changing Cohesion Policy Context*, in «IQ-Net Thematic Paper», vol. 25, n. 2, Glasgow.
- Profeti, S. (2013), L'accesso ai Fondi Comunitari e il loro uso, in “Il divario incolmabile. Rappresentanza politica e rendimento istituzionale nelle regioni italiane”, Bologna, Il Mulino 2013.
- Profeti, S. (2013), Venticinque anni di coesione: criticità e prospettive dei fondi strutturali in Sicilia, Strumenti RES – Rivista della Fondazione RES – Settembre 2013
- Programmi Operativi FESR 2007-2013
- Prota, F., Viesti, G. (2012), Senza cassa, Le politiche di sviluppo del Mezzogiorno dopo l'Intervento straordinario, Il Mulino, Bologna, 2012
- Pupo, V. (2004), L'impatto dei Fondi Strutturali: una rassegna della letteratura. Rivista Economica del Mezzogiorno, XVII, 2004 n.1-2
- Rainoldi, A. (2010), Dal 1989 al 2009. Vent'anni di intervento del 'Fondo europeo di sviluppo regionale' nel Mezzogiorno d'Italia: scelte allocative, utilizzo delle risorse e ruolo del fattore-tempo, Rivista Giuridica del Mezzogiorno, Vol.1/2010, pp.7–42.
- Rodriguez-Pose, Garcilazo (2013), Quality of Government and Returns of Investment. Examining the impact of cohesion expenditure in European regions, OECD Publishing, 2013.
- Scalera, D. and Zazzaro, A. (2010) L'economia del Mezzogiorno. Nuova politica regionale, crisi globale e federalismo fiscale, In corso di pubblicazione in: La finanza pubblica italiana. Rapporto 2010, M.C. Guerra e A. Zanardi (a cura di), Il Mulino, Bologna.
- Senato della Repubblica (2009), Indagine conoscitiva sui profili di utilizzo e controllo dei Fondi Comunitari in Italia, Comunicato alla presidenza il 1 dicembre 2009
- SVIMEZ (2010), Rapporto 2010 sull'economia del Mezzogiorno, Il Mulino 2010, Bologna.
- SVIMEZ (2011), Nord e Sud: insieme nella crisi, divergenti nella ripresa. Anticipazioni sui principali andamenti economici dal Rapporto SVIMEZ 2011 sull'economia del Mezzogiorno, Press Conference 29 July.
- Sweco (2010), Regional governance in the context of globalisation: reviewing governance mechanisms & administrative costs. Administrative workload and costs for Member State public authorities of the implementation of ERDF and Cohesion Fund, Deliverable 7 – Revised Final Report, 16 giugno 2010.
- Theurer, M. (2011), “Working Document on Absorption of Structural and Cohesion Funds: lessons learnt for the future cohesion policy of the EU Committee on Regional Development”. European Parliament 2011
- Tortorella W., (2013), Molto da rifare per i fondi strutturali, La Voce.info, 13 settembre 2013
- Tosun, J. (2011) ‘When the Grace Period is Over: Assessing the New Member States’ Compliance with EU Requirements for Oil Stockholding’. *Energy Policy*, Vol. 39, No. 11, pp. 7156–64.
- Tosun, J. (2013), Absorption of Regional Funds: A comparative Analysis, JCMS, 2013
- Uver (2011), Nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, I tempi di attuazione delle opere pubbliche, 30 giugno 2011.
- Viesti, G. (2009), Mezzogiorno a tradimento. Il Nord, il Sud e la politica che non c'è. Bari: Laterza.
- Viesti, G. e Prota, F. (2008), *Le nuove politiche regionali dell'Unione Europea*, Bologna, Il Mulino, 2008.

- Viesti, G., Luongo, P. (2014), I fondi strutturali europei: otto lezioni dall'esperienza italiana, Strumenti RES – Rivista online della Fondazione RES, febbraio 2014.
- Wostner, P. (2008), The Micro-efficiency of the Cohesion Policy, EPRC
- Corte dei Conti (2012), Relazione annuale 2012 con la quale riferisce al Parlamento sui rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi comunitari, approvata con delibera depositata il 31 dicembre 2012
- Piattoni, S. (2008), *Subnational Governments and Non-Governmental Organizations: A Difficult Coexistence within Multi-Level Governance?*, in Committee of the Regions, *The Contributions to the 2008 Ateliers*, Brussels, Forward Studies/Cellule de prospective.
- World Bank (2010), The Worldwide Governance Indicators, The World Bank Development Research Group Macroeconomics and Growth, Policy Research Working Paper 5430.
- www.opencoesione.it
- <http://www.coesioneterritoriale.gov.it/>
- <http://www.dps.tesoro.it/>

